

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

2008/2009



TII

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.

AS FORÇAS ARMADAS NAS OPERAÇÕES DE COMBATE AO TERRORISMO INTERNACIONAL, NARCÓTRÁFICO E IMIGRAÇÃO ILEGAL, NUMA PERSPECTIVA DE EMPREGO CONJUNTO.

ISIDRO DE MORAIS PEREIRA

Coronel de Infantaria



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

AS FORÇAS ARMADAS NAS OPERAÇÕES DE COMBATE AO TERRORISMO INTERNACIONAL, NARCOTRÁFICO E IMIGRAÇÃO ILEGAL, NUMA PERSPECTIVA DE EMPREGO CONJUNTO.

Isidro de Moraes Pereira
Coronel de Infantaria

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Lisboa, 2009



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

AS FORÇAS ARMADAS NAS OPERAÇÕES DE COMBATE AO TERRORISMO INTERNACIONAL, NARCOTRÁFICO E IMIGRAÇÃO ILEGAL, NUMA PERSPECTIVA DE EMPREGO CONJUNTO.

Isidro de Moraes Pereira
Coronel de Infantaria

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: Cor Tir Art^a Dias Coimbra

Lisboa, 2009



AGRADECIMENTOS

Ao General Loureiro dos Santos pelos sábios e experientes conselhos que muito me ajudaram a estabelecer a metodologia inicial de abordagem a tão complexa temática.

Ao Major-General Martins Ribeiro, pelas sugestões esclarecidas, pelo tempo que me dispensou, e muito particularmente pela grande amizade e inextinguível camaradagem, que tanto me motivaram a prosseguir nesta árdua tarefa.

A todos os demais entrevistados pela prestimosa e relevante colaboração que me dispensaram.

Aos camaradas dos três Ramos das Forças Armadas, que comigo frequentam o CPOG, pela constante troca de pontos de vista tão necessária ao desenvolvimento de um campo diversificado e fértil de análise.

Ao meu orientador, Coronel Tirocinado de Artilharia Dias Coimbra, uma palavra de apreço pelo acompanhamento e pela oportunidade e qualidade das sugestões que contribuíram para a realização deste trabalho.

A todos, bem hajam.



ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	1
a. Importância do estudo	1
b. Objectivo do estudo e sua delimitação	3
c. Questão central, questões derivadas e hipóteses	4
d. Metodologia, organização e estrutura do trabalho	5
2. A PERSPECTIVA SUBSTANTIVA – O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS.....	5
a. A mudança de paradigma	5
b. Papel das FFAA no quadro da análise da nova conflitualidade	8
c. Tipos de operações militares no quadro da prevenção e combate ao terrorismo internacional (PCAT)	12
d. O crime organizado transnacional e as redes de imigração ilegal.....	14
(1) Cenário de normalidade quotidiana.....	15
(2) Cenário de normalidade quotidiana, para a qual concorrem acontecimentos de carácter excepcional.....	15
e. Síntese conclusiva	17
3. A PERSPECTIVA ORGANIZATIVA – AS FORÇAS ARMADAS EM ACÇÃO E RESPECTIVO ENQUADRAMENTO	18
a. Estratégias globais para ameaças globais	18
b. O papel crucial das organizações interministeriais, interdepartamentais ou interagência.....	21
(1) O panorama internacional	21
(2) O panorama nacional.....	24
c. Algumas implicações para as Forças Armadas	28
d. Síntese conclusiva	30
4. A PERSPECTIVA LEGAL E FUNCIONAL.	31
a. Análise	32
(1) O paradigma constitucionalmente instituído	32
(2) A visão substantiva dos conceitos e sua tradução em programas e missões	34
(3) Lei de Segurança Interna, nova Lei de Defesa Nacional e nova Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas	36
b. Síntese conclusiva	37
5. CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES	38



BIBLIOGRAFIA	41
---------------------------	-----------

ÍNDICE DE APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Glossário de Conceitos

APÊNDICE 2 – Diagrama de Indução

APÊNDICE 3 – Diagramas de Modelo Conceptual



RESUMO

As redes terroristas internacionais, o narcotráfico e a imigração ilegal, aproveitam as facilidades decorrentes do processo de globalização. A sua prevenção e combate exigem uma combinação de meios militares, policiais e de informações, bem como uma ampla e profícua cooperação internacional. Tudo indica que o terrorismo internacional permaneça, durante os tempos vindouros, como a principal e mais séria ameaça contra as sociedades. Este tipo de ameaça, sobretudo se associada à utilização de armas de destruição maciça, configura cenários de elevadíssimo risco, que exigem o esforço global e concertado dos Estados, aonde o envolvimento das forças armadas (FFAA) se apresenta indispensável. Definir o seu papel, concretizar as condições que envolvem o seu emprego, balizar de forma clara a sua actuação e explicitar missões, responsabilidades e tarefas, visando a sua entrada em acção de forma oportuna e eficaz, reveste-se de uma extraordinária relevância e acuidade. Neste contexto, e sobretudo na ordem interna, para que as FFAA possam ser empregues eficazmente, afigura-se necessário que, ao nível político, sejam criadas as condições organizacionais e de cooperação interministerial, bem como todo o edifício legislativo correspondente. Ao nível militar propriamente dito, julga-se pertinente criar doutrina, conceber planos, ministrar formação e conduzir o treino, tendo em vista o emprego eficaz e coordenado dos meios e capacidades militares, neste combate.

O tema foi abordado no quadro mais vasto da segurança, no qual as linhas de separação entre a vertente interna e externa de defesa se desvanecem. Os compromissos internacionalmente assumidos no âmbito das alianças de que Portugal faz parte, o ordenamento jurídico e conceptual nacional, as orientações da UE e a doutrina NATO constituíram referências relevantes na elaboração deste estudo. As soluções encontradas por outros países, no que respeita ao emprego dos meios e capacidades militares neste contexto, foram igualmente objecto de reflexão e análise.

Inicialmente debruçámo-nos sobre a questão substantiva, tendo por finalidade inferir da importância do papel das FFAA na prevenção e combate a estas ameaças. Seguidamente, passámos à identificação das condições organizacionais, tanto no quadro global do Estado como na perspectiva interna das FFAA, que devem encontrar-se reunidas para que elas possam ser empregues eficazmente. Identificadas essas condições, reflectimos sobre a perspectiva legal, com o objectivo de averiguar se estão criados todos os mecanismos legais necessários ao emprego de forças militares neste tipo de operações, na ordem interna e externa. Por último, apresentámos conclusões e recomendações.

Efectivamente, para dar corpo à existência de uma capacidade nacional eficaz de



prevenção e combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e à imigração ilegal, torna-se necessário que, no âmbito específico do papel e empenhamento das FFAA, se promovam ajustamentos, adaptações e melhorias do quadro legal e organizacional, bem como de doutrina, de formação e de treino.



ABSTRACT

International terrorist networks, narcotrafficking and illegal immigration take advantage of the globalization process. Its prevention and combat demand a combination of military, police and intelligence means, as well as a broad and efficient international cooperation. It seems that international terrorism will prevail in future times, as the main and most serious threat against societies. This kind of threat, especially if associated to the use of weapons of mass destruction will configure scenarios of great risk, which demand the global and agreed effort of the States, where the engagement of the Armed Forces presents itself essential. Defining its role, materializing the conditions that involve its employment, clearly marking its action and fixing missions, responsibilities and tasks, aiming its entry in action in a timely and effective way is extraordinarily relevant and has great acuity. In this context, and especially internally, in order that the Armed Forces can be employed effectively, it is necessary that, at a political level, organizational and interministerial cooperation conditions are created, as well as all the legislation it requires.

At a military level, it seems pertinent to create doctrine, conceive plans, educate and conduct training, aiming to employ effectively the military capacities and means in this fight.

The theme was approached in the broadest sense of security, in which the traditional boundaries between the internal and external defense fade away. The internationally assumed commitments within the alliances that Portugal takes part in, the national concepts and laws related to this matter, the EU orientations and NATO doctrine constituted relevant references in the making of this study. The solutions found by other countries regarding the employment of the military capacities and means, in this context, were equally object of profound consideration and analysis.

Initially we analysed the substantive issue, having as a goal to infer the importance of the role of the Armed Forces in the prevention and combat of this type of threats. Next, we aimed to identify the organizational conditions, in the global framework of the State and in the internal perspective of the Armed Forces, which should be gathered, so that they can be employed effectively. Thereafter, we reflected over the legal perspective, having as a goal to inquire if all legal mechanisms necessary to the employment of military forces in this kind of operations, both internally and externally, are created. Lastly, we presented conclusions and recommendations.

In fact, to create an effective national capacity capable of prevention and combat to international terrorism, narcotrafficking and illegal immigration, it becomes necessary that in



the specific scope of the role and engagement of the Armed Forces, adjustments, adaptations and improvements of the legal and organizational framework are promoted, as well as of doctrine, education and training.



PALAVRAS – CHAVE

Terrorismo internacional
Crime organizado transnacional
Imigração ilegal
Narcotráfico
Segurança Alargada
Segurança Interna/Externa
Forças Armadas
Forças e Serviços de Segurança
Capacidades das Forças Armadas
Operações de combate às novas ameaças
Cooperação



LISTA DE ABREVIATURAS

ADM	Armas de Destruição Maciça
AMN	Autoridade Marítima Nacional
AR	Assembleia da República
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMA	Chefe de Estado-Maior da Armada
CEMFA	Chefe de Estado-Maior da Força Aérea
CEMGFA	Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas
CI	Comunidade Internacional
CJITF	Combined Joint Interagency Task Force
CNCA	Centro Nacional de Coordenação Anti-terrorista (Espanha)
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSCD	Curso Superior de Comando e Direcção
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
CTAG	<i>Combined Threat Assessment Group (NZ)</i>
C3I	Comando, Controlo, Comunicações e Informações
DIMEFIL	<i>Diplomatic, Information, Military, Economic, Financial, Intelligence and Law</i>
DL	Decreto-Lei
DMDM	Directiva Ministerial de Defesa Militar
DR	Diário da República
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
FAP	Força Aérea Portuguesa
FFAA	Forças Armadas
FRONTEX	<i>Frontière Extérieure</i> – Agência Europeia de Fronteiras
FOpEsp	Forças de Operações Especiais
FS	Forças de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança



GNR	Guarda Nacional Republicana
GOV	Governo
H	Hipótese
HUMINT	<i>Human Intelligence</i>
Info Op(s)	<i>Information Operation(s)</i>
ITAC	<i>Integrated Threat Assessment Centre</i>
JIATF	<i>Joint Interagency Task Force</i>
JTAC	Joint Terrorism Analysis Centre (UK)
LDN	Lei de Defesa Nacional
LDNFA	Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LPM	Lei de Programação Militar
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MAOC – N	<i>Maritime Analysis and Operations Centre - Narcotics</i>
MC	Missão Conjunta
MDN	Ministro da Defesa Nacional
MIFA	Missões Específicas das Forças Armadas
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organisation</i>
NCTC	Centro Nacional de Contra-terrorismo (EUA)
NBQ	Nuclear Biológico e Químico
NBQR	Nuclear Biológico e Químico e Radiológico
NMSP-WOT	Estratégia Militar Nacional para a Guerra ao Terrorismo (EUA)
NSCT	Estratégia Nacional para o Combate ao Terrorismo (EUA)
OCS	Órgãos de Comunicação Social
OI	Organizações Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
PCAT	Prevenção e Combate às Ameaças Terroristas
PGov	Programa do XVII Governo Constitucional
PGR	Procuradoria-Geral da República
PJ	Polícia Judiciária
PM	Primeiro-Ministro
PSP	Polícia de Segurança Pública



ROE	<i>Rules of Engagement</i>
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SG	Secretário-Geral
SIED	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SISI	Sistema Integrado de Segurança Interna
TH	Trabalho de Investigação Individual
TILD	Trabalho Individual de Longa Duração
TO	Teatro de Operações
TN	Território Nacional
UCAT	Unidade de Coordenação Anti-Terrorismo
UE	União Europeia



“Enganamo-nos se cremos que a força militar por si só pode derrotar o terrorismo internacional”

Koffi Anan

1. INTRODUÇÃO

Em Outubro de 2003, José Maria Aznar, então presidente do governo espanhol, referia que perante um terrorismo global havia que o combater de forma global, e que esse combate se traduziria numa guerra demorada e difícil (citado em Andujár, 2005:14). O Chefe de Estado-Maior do exército americano, General George W. Casey Jr. anunciava, em 9 de Outubro de 2007, que previa décadas de conflito “*persistente*”, que os terroristas continuariam a atacar a América, e que o exército prosseguiria desempenhando um papel central na defesa dos valores e do modo de vida americano¹. Assim, tudo parece indicar que o terrorismo internacional irá permanecer, durante os tempos vindouros, como a principal ameaça contra a nossa sociedade. Este tipo de terrorismo, sobretudo se associado à utilização de armas de destruição maciça (ADM), configura assim cenários de elevadíssimo risco, que exigem o esforço global e concertado dos Estados, aonde o envolvimento das forças armadas (FFAA) se apresenta, no nosso ponto de vista, como indispensável.

a. **Importância do estudo**

As redes terroristas internacionais, o crime organizado de cariz violento aonde se incluem o tráfico de droga e as redes de imigração ilegal, aproveitam e tiram partido das facilidades decorrentes do processo de globalização. Tal é particularmente visível no espaço europeu, onde a livre circulação de pessoas, bens e mercadorias constitui factor facilitador da emergência de ameaças desta natureza. Desta forma, a sua prevenção e combate exigem uma combinação de meios militares, policiais e de informações, bem como uma ampla e profícua cooperação internacional. As manifestações do terrorismo de carácter transnacional, por oposição às formas mais clássicas de actuação terrorista, não se limitam a um objectivo circunscrito e de contornos bem delimitados. Visam antes a destruição da sociedade ocidental no seu conjunto. Os seus atentados procuram não só causar um efeito psicológico, mas também o maior grau de devastação, destruição e morte possíveis. Como consequência dos acontecimentos ocorridos nos últimos tempos, de que são exemplos o 11 de Setembro nos Estados Unidos e o 11 de Março em Madrid, ficou

¹ Discurso proferido por ocasião da reunião anual da Associação do Exército Americano. Acedido na *internet* em: <http://www.army.mil/-news/2007/10/09/5516-chief-sees-future-of-persistent-conflict/> (15-11-2008).



bem patente que actos desta natureza podem ocorrer em qualquer lugar, incluindo o nosso país, sendo reveladores da existência de claras ameaças à liberdade, segurança e bem-estar dos cidadãos e por conseguinte, à consecução de interesses vitais. Esta parece ser a razão pela qual o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2003 (CEDN-03), documento estruturante posterior aos aludidos acontecimentos, refere o terrorismo internacional qualificando-o *“como uma ameaça externa e, quando concretizada, como uma agressão externa, pelo que a sua prevenção e combate se inserem claramente na missão das Forças Armadas”* (CEDN, 2003,1.1). Nestas circunstâncias elas deverão deter, entre outras, a capacidade para, *“em colaboração com as Forças de Segurança, na ordem interna, e em estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas”*, bem como capacidade para, *“nos termos da lei, participar na prevenção e combate a certas formas de crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal”* (CEDN, 2003,8.2.).

Face a esta mudança de paradigma, a larga maioria dos países e organizações ocidentais procedeu à reformulação das respectivas estratégias de segurança e defesa, procurando conceber, balizar e estruturar o papel a desempenhar pelas suas forças armadas (FFAA) neste contexto. As novas estratégias concebidas num quadro necessariamente mais alargado de segurança e defesa, no qual as fronteiras entre o interno e o externo se esbatem, atribuem às FFAA responsabilidades bastante diferentes. Por exemplo, os Estados Unidos conferem-lhes um papel de actor principal, colocando a tónica da acção no exterior do seu território. A França, por seu turno, elege como área de esforço o seu território, com as forças policiais como protagonistas e as FFAA como reforço e apoio, enquanto no exterior os papéis se invertem. Em Espanha, o emprego das FFAA na luta contra o terrorismo internacional tem vindo a efectivar-se de forma lenta e ponderada, sobretudo nos casos em que essa participação resulta visível aos olhos da opinião pública, subsistindo ainda algumas reticências à participação dos militares neste tipo de operações, tanto dentro como fora do seu território (Martin, 2006: 1). Dos exemplos apresentados e de tantos outros que poderiam ser dados, importa sublinhar o facto de todos eles apontarem sempre, de uma maneira ou de outra, para a participação dos meios e capacidades militares nas operações de prevenção e combate às novas ameaças, entre as quais avulta o terrorismo internacional. Procurar definir o papel das FFAA, as suas condições de emprego, balizar de forma clara a sua actuação e explicitar missões, responsabilidades e tarefas, visando a sua entrada em acção de forma oportuna e eficaz, reveste-se, em nosso entender, de uma extraordinária relevância e acuidade. Em jeito de síntese, entende-se que não basta



exprimir uma vontade através do enunciado de um conceito para que as coisas aconteçam. Ao nível político, afigura-se necessário criar as condições organizacionais e de cooperação interministerial, bem como todo o edifício legislativo correspondente. Ao nível militar, julga-se pertinente criar doutrina, conceber planos, ministrar formação e conduzir o treino, tendo em vista o emprego eficaz e coordenado dos meios e capacidades militares dos Ramos, neste combate que a todos diz respeito.

b. Objectivo do estudo e sua delimitação

O tema será abordado no quadro vasto da segurança, no qual as linhas de separação entre a vertente interna e externa de defesa se desvanecem. Os compromissos internacionalmente assumidos no âmbito das alianças de que Portugal faz parte, bem como o ordenamento jurídico e conceptual nacional, constituirão referências relevantes na elaboração deste estudo. De igual forma, serão consideradas as orientações da UE e a doutrina da NATO no tocante ao emprego dos meios militares nesta tipologia de operações. As soluções encontradas por outros países no que respeita ao emprego dos meios e capacidades militares neste contexto, serão também objecto de reflexão e análise.

O CEDN, conforme atrás referido, aponta para a utilização de capacidades e meios militares na prevenção e combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e imigração ilegal. Importa então, avaliar se estão criadas as condições organizacionais, institucionais e legais que permitam o emprego eficaz e oportuno dessas capacidades, numa perspectiva conjunta e num quadro interministerial mais vasto. Por razões de limitação de espaço, a abordagem à prevenção e combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e à imigração ilegal será desenvolvida numa perspectiva integrada e global de combate às novas ameaças. A sua abordagem individualizada constituiria, em nosso entender, objecto de três temáticas suficientemente amplas para justificarem, de per si, outros tantos trabalhos desta natureza. Privilegiaremos assim o combate ao terrorismo internacional, porquanto ele constitui, actualmente, a fonte de maior preocupação dos Estados e das organizações de segurança e defesa. O crime organizado transnacional nas suas expressões de narcotráfico e imigração ilegal, cujas acções muitas vezes constituem respectivamente fontes de financiamento e recrutamento das redes terroristas internacionais, será complementarmente analisado, sempre e quando se julgue conveniente e oportuno. Neste tipo de operações, o emprego de meios militares na ordem interna, contrariamente à ordem externa, tem sido objecto de grande discussão e controvérsia, dado que em última instância, obriga a quebrar velhos conceitos constitucionalmente instituídos. No nosso país, contrariamente ao que noutros se passa, este dilema não se encontra ainda completamente



resolvido. Nesta lógica de raciocínio, colocar-se-á a tónica nas questões relacionadas com o emprego de meios militares na ordem interna, já que na ordem externa a participação em missões desta tipologia parece não suscitar tantas interrogações e tem permitido a actuação, com assinalável brilhantismo, das nossas forças destacadas em vários teatros de operações. Este será o objectivo do nosso Estudo.

c. **Questão central, questões derivadas e hipóteses**

Das leituras, das impressões colhidas através das entrevistas exploratórias efectuadas, do conhecimento acumulado de que dispomos e tendo como referência o conteúdo dos pontos acima referidos, fomos conduzidos à formulação da seguinte **questão central**: *“Com vista à existência de uma capacidade nacional eficaz de prevenção e combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e à imigração ilegal, como caracterizar em termos de aplicação específica das FFAA e numa perspectiva conjunta, a natureza do seu empenhamento e as necessárias alterações e adaptações de âmbito legal, organizacional, doutrinário, de formação e de treino?”*

Esta questão central originou as seguintes **questões derivadas**:

QD 1 – *Face às capacidades existentes, qual o empenhamento possível das FFAA, num quadro de uma participação eficaz e oportuna no combate aos novos tipos de ameaças?*

QD 2 – *No quadro da prevenção e combate a estas novas ameaças de cariz persistente e do papel exigido às FFAA, como enquadrar a sua acção no contexto nacional?*

QD 3 – *Como caracterizar o quadro vigente que enforma a participação das FFAA, na ordem interna e externa, em operações de prevenção e combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e imigração ilegal?*

Com a finalidade de obter respostas a estas questões derivadas estabelecemos as seguintes **hipóteses**:

H1 – *As FFAA, enquanto detentoras de capacidades únicas, configuram um instrumento do Estado apto, capaz e indispensável para participar na prevenção e combate a este tipo de ameaças.*

H2 – *Através da implementação de medidas adequadas ao nível global do Estado (legislativas, organizacionais e de cooperação na área das informações) e ao nível militar (doutrina conjunta, comando e controlo, procedimentos, formação e treino) é possível às Forças Armadas participar eficazmente na prevenção e combate a este tipo de ameaças.*

H3 – *Existem limitações, de ordem legal e funcional, que condicionam o emprego*



das FFAA, na ordem interna, em operações de prevenção e combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e à imigração ilegal.

d. Metodologia, organização e estrutura do trabalho

Na elaboração deste Trabalho de Investigação utilizou-se a metodologia da investigação científica com recurso aos métodos dedutivo e indutivo. Consubstanciada não apenas numa extensiva pesquisa bibliográfica e documental, mas também na realização de entrevistas exploratórias a entidades cujo saber nesta área lhes é amplamente reconhecido, e a outras por motivo das funções que desempenham. Optou-se pela abordagem sistémica através da adopção de uma visão holística e integradora das respostas às novas ameaças. Como instrumento metodológico adicional, é de salientar o estudo e análise de soluções encontradas por outros países.

O trabalho encontra-se organizado em cinco capítulos. No primeiro, faremos a introdução. No segundo, debruçar-nos-emos sobre a questão substantiva, tendo em vista inferir da importância do papel das FFAA na prevenção e combate a esta nova tipologia de ameaças. No terceiro, procurar-se-ão identificar quais as condições que do ponto de vista organizativo, tanto no quadro global do Estado como na perspectiva interna das FFAA, devem encontrar-se reunidas para que elas possam ser empregues oportuna e eficazmente. No quarto, reflectiremos sobre a perspectiva legal, procurando averiguar se estão criados todos os mecanismos legais necessários ao emprego de forças militares neste tipo de operações, tanto na ordem interna como externa. No quinto e último capítulo, como corolário do estudo, apresentaremos algumas conclusões e recomendações, que no seu conjunto nos permitirão responder à questão central e por conseguinte, ao enunciado do trabalho de investigação.

2. A PERSPECTIVA SUBSTANTIVA – O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS

a. A mudança de paradigma

Os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 colocaram em causa as percepções dos dividendos de paz na Europa, sem contudo proporcionarem uma ideia clara das ameaças e inimigos que impõem respostas de cariz militar, a não ser o “*amorfo e omnipresente miasma do terrorismo*” (Smith, 2008: 314). Com efeito, o terrorismo não se apresenta como um inimigo bem definido, assumindo antes os contornos de um conceito intimidante e ameaçador, perpetrado por indivíduos operando no seio de organizações, também elas quase sempre de contornos indefinidos (idem: 315). Sem um inimigo bem caracterizado, torna-se difícil estruturar estratégias, e na sua ausência, somos somente



capazes de discorrer sobre quais os meios e capacidades mais adequados para o enfrentar.

O princípio de identificar de entre as capacidades existentes (militares ou não), aquelas que melhor permitem responder a um determinado problema, no caso em apreço as novas ameaças, sejam elas o terrorismo internacional, o narcotráfico e a imigração ilegal, ou a sua acção conjugada, parece constituir a prática que conduz à obtenção de resultados concretos, de forma mais célere, oportuna e eficaz. Por isso, são de difícil entendimento as soluções que apontam para a génese de capacidades redundantes e consequentemente duplicadas. A não mobilização de capacidades residentes nas FFAA, face a imperativos de ordem legal ou funcional, concebidos noutra era e no quadro de outro paradigma, parece não constituir argumento suficientemente convincente, face à emergência destas novas e consistentes ameaças, as quais colocam directamente em causa a segurança das pessoas, das instituições e da sociedade em geral. Se a opção pelo desenvolvimento de capacidades redundantes faz algum sentido no âmbito de unidades políticas de grandes dimensões e abundância de meios, dificilmente o fará num país como o nosso, no qual nos habituámos a viver num quadro de permanente magreza de recursos.

A emergência do terrorismo de base islamita, almejando fins de natureza global e utilizando formas e técnicas de actuação consentâneas com as vantagens que a globalização lhe confere, acabou por trazer à evidência um conjunto de novas características marcantes sobre as quais importa reflectir. O terrorismo transnacional, configurando uma ameaça à escala global e actuando de forma extremamente complexa, exige igualmente respostas globais e complexas. Tal facto, impõe um grande esforço de concertação e coordenação no plano internacional. Poder-se-á afirmar que é praticamente impossível um qualquer país, por si só, ser capaz de enfrentar o terrorismo internacional de forma isolada e com êxito. Nem mesmo os EUA, com todo o seu potencial disponível, se têm revelado capazes de o conseguir². Esta impossibilidade estende-se, na nossa opinião, a outras ameaças que estão intimamente associadas ao fenómeno do terrorismo, funcionando frequentemente como suas fontes de financiamento e recrutamento. Referimo-nos respectivamente ao narcotráfico e à imigração ilegal.

Sendo o terrorismo internacional uma ameaça promovida por um “*actor desterritorializado (não estatal), elusivo (desconhece-se aonde se encontra) e pulverizado*

² General Loureiro dos Santos, em entrevista exploratória.



(constituído por redes múltiplas, frequentemente sem ligações entre si, apenas unidas por um conceito geral de acção”³, a utilização da dissuasão militar na sua acepção clássica, não lhe é racionalmente aplicável, o que aponta de alguma forma para a valorização de estratégias mais assentes na prevenção. Porém, a sua utilização de forma indirecta, recorrendo a represálias, pode considerar-se útil. O recurso à dissuasão deverá ser ponderado sempre e quando se pretenda evitar que, por exemplo, certos Estados proporcionem cobertura, protecção ou apoio a grupos terroristas. Neste sentido, a mensagem que a Comunidade Internacional (CI) enviou ao mundo, atacando o Afeganistão a coberto da Resolução 1368 da ONU, na qual se reafirmou o direito dos países à legítima defesa individual e colectiva, mostra-nos que dificilmente outro qualquer país possa dar cobertura explícita a grupos terroristas (Martin, 2006:4). A operação “*Dourado Canyon*”, durante a qual os EUA lançaram um ataque aéreo à Líbia, contra cinco instalações, quatro delas relacionadas com o terrorismo e uma quinta contra o próprio Coronel Kadafi, constitui outro bom exemplo da relevância da dissuasão. Tratou-se de uma acção de represália em virtude do atentado terrorista levado a cabo, dez dias antes numa discoteca de Berlim, no qual acabaram por perecer dois militares norte-americanos e mais setenta e nove ficaram feridos (Ibidem). Como resultado, o líder líbio renunciou continuar a apoiar organizações terroristas. Estes dois exemplos são bem ilustrativos de que a estratégia de dissuasão, não constituindo em si mesma a solução global para o problema, pode contudo continuar a desempenhar um papel relevante.

A globalização, por seu turno, vem introduzir profundas alterações na forma como as sociedades e as pessoas interagem, concedendo facilidades acrescidas à actuação dos grupos terroristas transnacionais. A este respeito repare-se, a título de exemplo, que o conhecimento necessário à condução de um ataque terrorista pode ser desenvolvido num determinado país. Posteriormente, esse conhecimento pode ser combinado com recursos materiais, humanos e acções de treino disponíveis noutros países, nos quais se pode incluir o próprio país alvo. Ora, foi exactamente de acordo com este tipo de aproximação global, que os ataques de Nova Iorque e Madrid foram planeados e conduzidos (Hammes, 2006: 38). No passado era possível, através da apertada vigilância das fronteiras, efectuar, pelo menos, a intercepção das armas. Nos dias de hoje, com armas fabricadas no seio do próprio

³ General Loureiro dos Santos, em conferência proferida em 26/10/06, no âmbito do Seminário Internacional “Cidades e Terrorismo: Redução de Riscos e Gestão de Crises”.



país alvo, significa que no extremo, não existem sequer armas para interceptar (Ibidem). O espaço europeu, de fronteiras especialmente porosas, constitui o paradigma do que anteriormente foi mencionado. Nele, a livre circulação de pessoas, bens e mercadorias constitui factor acrescido das facilidades que a própria globalização confere aos terroristas.

b. Papel das FFAA no quadro da análise da nova conflitualidade

Para Clausewitz, a guerra constitui “*uma surpreendente trindade em que se encontra, primeiro que tudo, a violência original do seu elemento, o ódio e a animosidade, que é preciso considerar como um cego impulso natural, depois, o jogo das probabilidades e do acaso, que fazem dela uma livre actividade da alma, e, finalmente, a sua natureza subordinada de instrumento da política por via da qual ela pertence à razão pura*” (Clausewitz, 1976: 89). Dos três aspectos anteriormente referidos, o primeiro relaciona-se com o **povo**, o segundo com o **comandante e o seu exército** e o terceiro com o **governo** (Ibidem).

Baseado nesta concepção polemológica, poder-se-á considerar que num qualquer conflito, a probabilidade de sucesso das partes em presença, dependerá sobretudo da robustez e capacidade de três pilares ou elementos fundamentais. Por um lado, o *elemento passional*, ou seja, o povo. Por outro lado o *elemento volitivo*, isto é, os seus exércitos. E por último, o *elemento racional*, ou seja, o governo (Martin, 2006:2). Nos novos conflitos frente ao terrorismo internacional, de base islamita, o elemento passional encontra eco nos grupos de apoio e demais simpatizantes da sua causa. O elemento volitivo é encarnado pelos seus activistas, bem como por toda a organização que logisticamente os apoia. Finalmente, o elemento racional é protagonizado pela sua liderança (Ibidem).

Com base nesta arquitectura dos conflitos, a forma de se alcançar o sucesso obriga à actuação concertada segundo dois eixos concorrentes para a mesma finalidade. Por um lado, actuando sobre o adversário, visando destruir-lhe, ou no mínimo, debilitar-lhe o potencial de um desses elementos ou pilares; enquanto por outro, e em simultâneo, se adoptam medidas tendentes ao fortalecimento, ou pelo menos à protecção do potencial dos nossos pilares. Em conflitos de cariz convencional, as FFAA concentram-se, em regra, no enfraquecimento ou destruição do segundo elemento, ou seja, dos exércitos oponentes. A ameaça terrorista internacional, ciente da sua imensa debilidade frente ao organizado e relevante poder das FFAA adversárias irá, logicamente, eleger outras estratégias mais vantajosas. Será por isso de esperar que coloque a sua tónica de acção, não no elemento volitivo, mas sim no elemento passional, por este se lhe apresentar como o elo mais fraco da cadeia, atemorizando as populações, minando-lhe a sua armadura moral e psicológica e



relegando os exércitos para segundo plano (Ibidem). Assim sendo, qual o papel das FFAA neste quadro? A resposta parece ser óbvia. Deverão contribuir para reforçar e proteger os pilares próprios, enquanto, simultaneamente, farão convergir a sua acção na aniquilação ou no enfraquecimento dos pilares do adversário.

Na nossa perspectiva, o que na actualidade realmente confere ao terrorismo transnacional um carácter distintivo, entre a miríade das novas ameaças globais, é o facto de nos parecer a única ameaça, entre todas elas, que comporta em si mesma os três elementos da trindade clausewitziana. Muito embora esta ameaça não se encontre clara e inequivocamente relacionada com um território ou uma população e não partilhe um passado e um futuro comuns, no sentido clássico atribuído à essência dos Estados-Nação, ela como estes, compreende uma falange de apoiantes e simpatizantes que se identificam, não raras vezes, muito mais com a respectiva causa, do que propriamente com os Estados a que pertencem. É justamente desta base, do “seu povo”, que lhe provêm os recursos humanos (recrutamento) e financeiros (como se de impostos se tratassem) tão necessários à sua actividade. Compreende igualmente um braço armado, os seus operacionais, actuando em rede, de forma descentralizada e encoberta, mas unidos por um conceito comum de actuação e um objectivo político. Já mostraram que são capazes de dispersar ou convergir, manobrando estrategicamente, quando necessário. Foram efectivamente capazes de convergir no Iraque, após terem inicialmente dispersado do Afeganistão. Estamos assim, em última análise, na presença de uma forma de “Exército”. Por último, compreendem uma liderança que parecem aceitar e respeitar, e uma ideologia pela qual estão dispostos a morrer, matando. Trata-se, na sua essência, de uma direcção política, unida à sua base⁴ por uma ideologia e um objectivo político, pelo que somos, de algum modo, levados a concluir estar na presença de uma forma de “governo”. Tentar ignorar ou subestimar esta realidade, por mais desagregante do paradigma das nossas convicções que ela seja, parece não ser sequer uma opção. Continuar a pensar e a defender, como alguns, que esta ameaça transnacional se combate exclusivamente com tribunais e forças policiais, assume, em nossa opinião, os contornos de um enorme logro e a negação da própria realidade. Pela candência das razões apontadas, é nosso entendimento que as FFAA deverão ter um papel legítimo e substantivo a desempenhar no combate eficaz a esta ameaça, devendo as suas

⁴ Al-Qaeda significa “base”, nome pelo qual se identificam as organizações terroristas islâmicas.



capacidades ser empregues de forma planeada e organizada sem qualquer tipo de tabus, os quais felizmente, apenas alguns ainda aceitam. Utilizar as FFAA na luta contra o terrorismo internacional é, na ordem externa, uma evidência. Utilizá-las na ordem interna, face à elevada intensidade das acções terrorista, muito mais do que uma necessidade, afigura-se-nos uma inevitabilidade.

À luz da anterior análise, passaremos de seguida a enunciar alguns **princípios**, que nos parece deverem ser atendidos no quadro da prevenção e combate ao terrorismo internacional: (i) Da **complexidade da ameaça**. A elevada complexidade das estruturas clandestinas em rede, próprias das organizações terroristas internacionais, bem como o facto delas se encontrarem dissolvidas no seio da população e por ela protegidas, praticamente inviabilizam a sua destruição militar. Israel, ciente desta dificuldade, estabelece como objectivo a dispersão dos activistas do Hezbollah para norte, para o interior do Líbano, mais como forma de se proteger e evitar que os seus “rockets” atinjam as populações israelitas, do que propriamente para os destruir; (ii) Do **apoio da sociedade**. De crucial importância no combate à ameaça terrorista transnacional é o insubstituível comportamento de apoio das sociedades, através das mais diversas modalidades. As acções a empreender no quadro do combate às ameaças terroristas deverão ser criteriosamente identificadas e conduzidas, de forma a não produzirem efeitos adversos, potenciando o fenómeno da vitimização e acabando por suscitar mais apoios e simpatizantes para as causas que as movem. À luz desta perspectiva, a questão central desse combate parece residir, fundamentalmente, nos elementos passionais, ou seja, nas populações, daí a importância da guerra “no seio do povo” a que tanto se refere o General Rupert Smith na sua obra “A Utilidade da Força”. A opção pelo enfraquecimento sistemático e paciente das nossas sociedades assume foros de centro de gravidade no quadro típico de uma manobra de lassidão, e afigura-se-nos como a modalidade de acção de eleição da ameaça terrorista internacional, tendo em vista o seu desígnio político. Deste modo, a nossa sociedade, enquanto factor decisivo enquadrante de uma luta prolongada e paciente, deverá merecer-nos cuidados especiais, devendo ser protegida e fortalecida psicologicamente contra este tipo de ameaças. A este propósito, será bom recordar que o desfecho da guerra do Vietname acabou por ser decidido, praticamente no momento em que os militares deixaram de contar com o imprescindível apoio da população americana. A protecção física das sociedades, no interior dos respectivos territórios, deverá ser da responsabilidade primária das forças policiais, apoiadas e complementadas na sua acção pelas forças militares, sempre que tal se revele necessário. No seu exterior, essa responsabilidade



deverá recair, essencialmente, sobre as FFAA. Ainda neste âmbito, é de sublinhar a importância da união da sociedade, consubstanciada na actuação eficaz e sem reparos dos três poderes do Estado frente ao terrorismo internacional; (iii) Da **importância do mediatismo**. O tipo de tratamento que for conferido aos atentados terroristas pelos órgãos de comunicação social (OCS) assume-se como um factor desequilibrador de particular importância. Um mediatismo excessivo e sobretudo errático pode potenciar efeitos perversos e contrários aos nossos interesses, pelo que deve ser objecto de criteriosa ponderação. Por último, o princípio do **envolvimento da CI**. Tratando-se de uma ameaça de cariz transnacional, desprovida de base geográfica, aproveitando as facilidades decorrentes da globalização e tendo como palco de actuação o mundo, impõe-se o envolvimento empenhado, coordenado e concorrente de todos os países. Este envolvimento é de capital importância na criação e manutenção de um ambiente global inóspito à actuação e liberdade de acção da ameaça terrorista.

Após termos elencado alguns princípios, entende-se ser agora o momento adequado para passar a concretizar algumas situações que apontam para o emprego das FFAA no quadro do combate à ameaça terrorista internacional. Como marco de referência, recorreremos aos labores da Cimeira de Madrid sobre o Terrorismo, Democracia e Segurança, que em Março de 2005, reuniu mais de 200 políticos, peritos e demais estudiosos, oriundos de cerca de 60 países, e na qual foi solicitado a um painel de especialistas que se pronunciasse sobre qual o papel que as FFAA deveriam desempenhar, no quadro do combate às ameaças terroristas internacionais. Após apurada análise, esse painel chegou à conclusão geral de que o seu emprego deveria revestir-se de carácter restritivo, mas que se justificava plenamente nas seguintes situações⁵: (i) *Sempre que as forças policiais, face à dimensão da ameaça se revelem insuficientes para a conter*; (ii) *quando as forças policiais sejam incompetentes, corruptas ou pouco fiáveis* (sendo este, um caso dificilmente imaginável no seio das nossas sociedades, porém de inteira aplicabilidade a alguns países do terceiro mundo); (iii) *Em apoio ou reforço das forças policiais*; (iv) *Sempre que as ameaças se encontrem localizadas fora das fronteiras do Estado*; (v) *Quando seja necessário impermeabilizar fronteiras ou actuar fora delas*; (vi) *Sempre que sejam requeridas capacidades específicas de natureza militar*; (vii) e por

⁵ Coronel Ballesteros Martin. Revista Española de Defensa, Ano 18, Número 205, Março 2005: 38,39.



último, em acções de cooperação militar com FFAA de outros Estados, no sentido de as apoiar ou capacitar na luta contra o terrorismo internacional.

c. Tipos de operações militares no quadro da prevenção e combate ao terrorismo internacional (PCAT)

Tipificadas que foram as situações gerais que podem conduzir à utilização das FFAA no quadro da PCAT⁶, passemos agora a debruçar-nos sobre os tipos de operações segundo as quais o seu emprego pode ocorrer. Para isso, servir-nos-emos da doutrina NATO, por nós ratificada, designadamente dos elementos doutrinários vertidos no MC 472. De acordo com este documento, as acções de carácter militar levadas a efeito no quadro anteriormente referido, podem agrupar-se em quatro tipos distintos: *Operações de Anti-terrorismo*; *Operações de Contra-terrorismo*; *Operações de Gestão de Consequências* e; *Operações de Cooperação Militar*. Todas estas operações deverão ser sempre acompanhadas da implementação de medidas de *Protecção da Força*.

As **operações de Anti-terrorismo** consistem num conjunto de *medidas de carácter defensivo*, levadas a cabo com a finalidade de reduzir a vulnerabilidade das forças, das populações, dos seus bens e infra-estruturas críticas, perante possíveis ataques de natureza terrorista. Incluem uma resposta de carácter limitado e moderado através de forças militares e agências civis (MC 472: 1-A-1) e desenvolvem a sua acção preferencialmente antes da ocorrência de um atentado terrorista. Trata-se, como tal, de operações de *carácter iminentemente preventivo*. No âmbito deste tipo de operações, as FFAA poderiam ser incumbidas de desempenhar, entre outras, as seguintes missões: (i) Defesa do espaço aéreo nacional; (ii) Vigilância, observação e impermeabilização de fronteiras terrestres e marítimas; (iii) Vigilância das costas e do mar interterritorial; (iv) Protecção de navios mercantes e garantia da liberdade de movimentos; (v) Protecção de grandes eventos (Euro 2004), infra-estruturas críticas, pontos sensíveis e outras instalações de interesse estratégico (Paris constitui um bom exemplo do emprego dos militares nestas missões).

As **operações de Contra-terrorismo** consistem no conjunto de *medidas de cariz ofensivo*, conduzidas com a finalidade de reduzir a vulnerabilidade de forças, pessoas, ou bens das acções terroristas, nas quais se incluem acções ofensivas realizadas por forças

⁶ Expressão adoptada no nosso país quando se pretende referir o conjunto de acções genéricas passíveis de execução em oposição a esta tipologia de ameaças, referida no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN-03). Esta expressão é ainda utilizada nos demais documentos estruturantes da Política de Defesa Nacional.



militares e agências civis (Ibidem). Como objectivo, procuram, normalmente, dispersar e, quando possível, eliminar as células e estruturas terroristas internacionais, sendo em regra conduzidas no seio de organizações e/ou coligações de carácter multinacional. No âmbito deste tipo de operações, essencialmente ofensivas, inclui-se a possibilidade de desencadear acções de natureza preventiva. No vasto quadro deste tipo de operações, as FFAA poderão desempenhar as seguintes missões: (i) Combate generalizado no quadro da luta contra o terrorismo internacional, no qual, os casos do Iraque e do Afeganistão constituem os mais recentes exemplos; (ii) Destruição de santuários, infra-estruturas e instalações terroristas no exterior; (iii) Libertação de reféns no estrangeiro; (iv) Por último, a condução de operações de informação (Info Op(s)), no âmbito de acções ofensivas de guerra psicológica, conduzidas com o intuito de debilitar ou minar o moral e a vontade dos terroristas, bem como das respectivas bases de apoio.

As **operações de Gestão de Consequências** consistem no conjunto de medidas pró-activas e reactivas, conduzidas com o objectivo de minimizar os efeitos destrutivos de ataques, incidentes ou desastres naturais (Ibidem). Normalmente são conduzidas em apoio de autoridades civis, no caso de atentados terroristas de grandes dimensões ou efeitos devastadores, como seriam por hipótese, os perpetrados por recurso a ADM. Neste âmbito, às FFAA poderão ser cometidos os seguintes tipos de missões: (i) Apoio logístico a prestar na sequência de acções terroristas de grande alcance e dimensão, nas áreas prioritárias dos cuidados imediatos de saúde, transportes e abastecimentos; (ii) Operações de rastreio, nomadização ou de cerco e batida, após a ocorrência de ataques terroristas; (iii) Descontaminação nuclear, química e biológica; (iv) E por fim, a localização e a desactivação de artefactos explosivos e munições.

As **operações de Cooperação Militar** consistem no conjunto de acções desenvolvidas em estreita ligação com outras áreas do esforço do Estado, assim como na interacção e cooperação com Organizações Internacionais (OI) e outras nações da ONU, com a finalidade de desenvolver e implementar políticas efectivas e complementares do combate global ao terrorismo (Idem: 1-11). Também neste âmbito, as FFAA poderão desempenhar um útil e diversificado espectro de missões, entre as quais salientamos a pesquisa e obtenção de informações (intelligence) e a condução de operações de embargo e bloqueio, tanto marítimo como aéreo. Destas, constituem exemplos a operação “Active Endeavour”, no Mediterrâneo, na qual Portugal vem participando, e a operação “Enduring Freedom”, levada a cabo no Índico. Por último, de referir o desenvolvimento de acções de assessoria a FFAA de outros países, tendo em vista a luta anti-terrorista. Estas últimas



acções são, por norma, conduzidas por Forças de Operações Especiais (FOpEsp), no âmbito das suas missões específicas de assistência militar.

A **Protecção da Força** engloba o conjunto de meios e medidas que visam minimizar a vulnerabilidade do pessoal, equipamentos, instalações e operações, perante qualquer ameaça e em todas as situações, e preservar a liberdade de acção e manter a força operacional (Idem: 1-A-2).

d. O crime organizado transnacional e as redes de imigração ilegal

O espaço europeu constitui um dos palcos preferenciais de actuação das redes de crime organizado transnacional. Este tipo de ameaça de dimensão externa relevante acaba por se traduzir, na ordem interna, de forma igualmente relevante.

O tráfico transfronteiriço de drogas, mulheres, imigrantes ilegais e armas representa uma parte substancial das actividades dos grupos delinquentes, podendo estar relacionada com o terrorismo internacional (Andújar, 2005: 5-4). Este tipo de actividades encontra-se, muitas vezes, associado a Estados frágeis ou em processo acelerado de desagregação. Por outro lado, os proventos ilícitos resultantes do tráfico de estupefacientes potenciam o enfraquecimento das estruturas estatais em vários países produtores de drogas.

Tratando-se de actividades ilegais e de difícil controlo, sobretudo se conduzidas em larga escala, acabam por fragilizar o primado da lei e colocar em causa a ordem social, chegando, em casos extremos, a dominar o próprio aparelho de Estado, substituindo-o. É dado adquirido que a maior parte da heroína consumida sobretudo na Europa provém do cultivo da papoila no Afeganistão, onde o tráfico que lhe está associado tem servido para financiar exércitos privados e actividades terroristas. A maior parte dessa heroína é distribuída através de redes criminosas dos Balcãs, que são igualmente responsáveis por cerca de 200 000 das 700 000 mulheres vítimas de comércio sexual no mundo inteiro (idem: 5-5).

Com efeito, o que acrescenta o elemento verdadeiramente inovador a este tipo de fenómenos, é a evidência de terem vindo a adquirir dimensões invulgares de perigosidade, mediatismo e alcance global. Este facto por si só, leva-nos a admitir que tais fenómenos poderão configurar ameaças claras à liberdade, à vida e à prosperidade dos cidadãos e assim, atentar contra a consecução de interesses vitais dos Estados. Por esta razão, deverão ser encarados como factores de risco e potencial conflito para as sociedades desenvolvidas, afectando a segurança dos Estados, e ao fazê-lo, as FFAA poderão ter de intervir, desempenhando um papel importante na respectiva contenção.

A imigração ilegal pode ser considerada uma expressão particular do crime



organizado transnacional. Por um lado, existem ligações claras entre a delinquência organizada e os fluxos migratórios, e por outro, há indícios que o terrorismo internacional utiliza os canais clandestinos de imigração ilegal como forma encoberta de infiltrar terroristas nos países da Aliança (Salvador 2007: 23). Assim, as células terroristas encaram os grupos de imigrantes como fonte privilegiada de recrutamento de novos operacionais. Procuram, geralmente, membros de segunda ou terceira geração, com problemas de identidade cultural ou inadaptação social, motivados pela falta de integração, como aliás, parece ter-se verificado nos atentados ocorridos em Londres, em Jul05 (Ibidem). Na opinião de Salvador, o fenómeno migratório que pode afectar a segurança de uma sociedade (imigração considerada como risco ou ameaça), caracteriza-se por ser “*irregular, massiva, e de cultura diferenciada*”, conforme sublinha na monografia “*Las Fuerzas Armadas y los Flujos Migratorios*”. Segundo este autor, e em plena consonância com o preceituado a este propósito na Estratégia Europeia de Segurança, e procurando também identificar as acções que as FFAA podem levar a cabo no âmbito da imigração ilegal, poder-se-ão levantar dois tipos de cenários distintos, que nos parece relevante adaptar para a realidade nacional.

(1) Cenário de normalidade quotidiana

A vida do país desenvolve-se normalmente. Embora se verifiquem movimentos migratórios com repercussão pública, não existem alterações da ordem interna.

Nesta situação, o papel das FFAA deverá revestir-se de um carácter meramente subsidiário e de estreita colaboração com as FSS. Apesar da legislação nacional actualmente em vigor não regulamentar, de modo claro, as formas de intervenção das FFAA, legalmente nada obsta a essa colaboração⁷.

(2) Cenário de normalidade quotidiana, para a qual concorrem acontecimentos de carácter excepcional

Ocorrência de volumes anormais de imigrantes ilegais vindos por terra e por mar, em que a reposição da completa normalidade excede as capacidades normais das FSS⁸.

A actuação das FFAA deverá continuar a revestir-se de um carácter complementar. Porém, o apoio a prestar passa a ser considerado imprescindível para impedir a entrada em

⁷ Esta colaboração poderá materializar-se em acções de obtenção de informações, de vigilância e impermeabilização de costas e fronteiras, apoio logístico e apoio, em termos gerais, às FSS sempre e quando os seus meios não sejam suficientes ou os mais adequados.

⁸ Não tendo ocorrido a declaração de Estados de Excepção.



território nacional de imigrantes ilegais. Em tal cenário, as FSS estariam, na sua grande maioria, profusamente envolvidas nas acções de localização e detenção de todos quantos tenham conseguido penetrar ilegalmente em território nacional. Neste contexto, as actividades a conduzir pelas FFAA poderão ser muitas e diversificadas. Procurando sistematizá-las, passaremos, de seguida a enumerá-las, sem contudo ter a pretensão de as esgotar: (i) Desde logo avulta *a capacidade das FFAA obterem informações de elevado valor*, importando aqui realçar o excelente contributo que as modernas plataformas de superfície da Marinha portuguesa podem dar, através dos seus sofisticados sensores e radares. A FAP, através dos seus aviões P-3C, pode igualmente proporcionar um importante contributo, pela extraordinária capacidade de fornecimento de imagem em tempo real, obtida por recurso a câmaras e radares sobre grandes extensões terrestres e oceânicas; (ii) Outra boa possibilidade de cooperação institucional é a *participação de unidades do Exército ou dos Fuzileiros na impermeabilização das fronteiras*, através da organização de patrulhas mistas de militares e agentes das FSS, ou simplesmente de militares, que retêm os infractores e proporcionam o posterior aviso às forças policiais competentes para que estas efectuem as respectivas detenções, já que os militares, à luz do actual ordenamento jurídico, se encontram impossibilitados de o fazer; (iii) O *empenhamento de unidades terrestres ou navais, em locais ou zonas que não possam ser cobertos pelos efectivos das FSS*, é outra das possibilidades; (iv) A *realização de reconhecimentos terrestres, aéreos ou marítimos de pontos ou áreas consideradas críticas*, constitui outra actividade com um grande potencial de colaboração; (v) O *apoio logístico a fornecer pelos três Ramos, designadamente na montagem e operação de instalações destinadas ao acolhimento e detenção temporária de imigrantes ilegais*, bem como a respectiva recolha e transporte nas mais diversificadas situações, é outra das áreas em que as FFAA podem colaborar; (iv) Por último, o fornecimento de *transporte terrestre, marítimo ou aéreo de unidades e agentes das FSS*, constitui outra área de cooperação potencial, permitindo-lhes incrementar o raio de acção das suas actividades de controlo.

Para além do que anteriormente ficou dito, centrado na vertente interna, outras actividades poderão ser equacionadas na vertente externa, no quadro da UE, ou resultantes de acordos bilaterais celebrados com outros países, nomeadamente com aqueles que se constituem como origem factual ou potencial de fluxos significativos de imigrantes ilegais. Em matéria de prevenção, a adopção de medidas tendentes à melhoria do intercâmbio de informações com as FFAA desses países, assume particular acuidade. A adopção de actividades de treino de unidades para cumprir esta tipologia de missões, bem como a



possibilidade de realização de exercícios ou operações em conjunto com forças desses países, é outro importante aspecto a considerar. A condução dessas operações teria como finalidade estabelecer a vigilância dos eventuais espaços terrestres e marítimos de concentração e saída de imigrantes ilegais.

Tratando-se essencialmente de situações de índole policial, o envolvimento de meios militares em operações de combate ao narcotráfico deverá ser encarado, na ordem interna, de forma restritiva, apenas como complemento ou apoio às FSS, sempre que elas o solicitem. São situações a encarar apenas e quando as dimensões e intensidade da ameaça ultrapassem as capacidades das FSS, forças estas que foram, em regra, concebidas para fazer face a situações que se enquadram no regular funcionamento das sociedades. Ainda na ordem interna, tomando como exemplo o caso do Afeganistão, o ANA (Afghan National Army) começa a participar em operações de redução desta ameaça, em conjunto com forças da coligação. Na ordem externa e no quadro da NATO, têm vindo a ser conduzidos estudos tendentes à participação da ISAF no combate ao narcotráfico, intervindo no cultivo ou no processo. Em países como a Colômbia, aonde o narcotráfico atingiu proporções que chegam a pôr em causa o funcionamento das Instituições, as FFAA têm vindo a ser empregues de forma generalizada, na sua qualidade de garante último do funcionamento do próprio Estado. De forma menos restritiva, deverão ser encaradas todas as acções de aquisição de informações ou de apoio nas áreas logísticas, a prestar no quadro destas últimas operações. O racional anteriormente apresentado, com vista ao possível envolvimento das FFAA em operações de prevenção e combate à imigração ilegal, parece adequar-se, de uma forma geral, à sua possível participação em operações de combate ao narcotráfico. Ou seja, de forma complementar e em apoio das FSS, sempre que estas se revelem incapazes de, por si só, darem resposta cabal a este tipo de ameaças.

e. Síntese conclusiva

Num ambiente difuso, no qual as fronteiras entre a segurança interna e externa se encontram menos nítidas e em virtude da candência das razões aduzidas ao longo deste capítulo, julgamos poder afirmar que as FFAA, por via das suas capacidades, deverão ter um papel legítimo e substantivo no combate eficaz às novas ameaças. As suas capacidades deverão ser empregues de forma planeada e organizada sem qualquer tipo de tabus. Utilizar as FFAA nesta luta contra o terrorismo internacional é, na ordem externa, uma evidência. Utilizá-las na ordem interna, face à elevada intensidade das acções terrorista, muito mais do que uma necessidade, afigura-se-nos ser uma inevitabilidade.

O seu emprego, devendo revestir-se de carácter restritivo, justifica-se plenamente



num conjunto vasto de situações: (i) Sempre que as FSS, em face da dimensão e intensidade da ameaça se manifestem incapazes de a combater; (ii) Em apoio das FSS; (iii) Sempre e quando as ameaças se situem fora das fronteiras do país; (iv) Sempre que seja necessário isolar fronteiras ou actuar no seu exterior; (v) Quando forem necessárias capacidades específicas de carácter militar; (vii) E por último, cooperando com FFAA de outros países, com a finalidade de as apoiar no combate contra o terrorismo internacional.

No nosso país, o envolvimento de meios militares em operações de combate ao narcotráfico e à imigração ilegal, por se tratar essencialmente de situações de índole policial, deverá ser encarado, na ordem interna, de forma restritiva. Porém, esta possibilidade deverá ser encarada sempre e quando a dimensão e intensidade da ameaça ultrapassem claramente as capacidades das FSS, ou elas necessitem do apoio das FFAA.

Em suma, as FFAA, enquanto detentoras de capacidades únicas, deverão ser chamadas a participar na prevenção e combate a este tipo de ameaças, considerando-se assim validada a hipótese 1 por nós levantada.

3. A PERSPECTIVA ORGANIZATIVA - AS FORÇAS ARMADAS EM ACCÃO E RESPECTIVO ENQUADRAMENTO

a. Estratégias globais para ameaças globais

Durante o longo período da Guerra Fria, a esmagadora maioria dos países ocidentais defendia-se recorrendo a estratégias de dissuasão assentes em represálias, por força das quais, o adversário deveria abster-se de atacar, dado o balanço negativo para os seus interesses que elas representavam. Nas últimas décadas, temos vindo a assistir ao desenvolvimento de “estratégias de segurança” de cariz preventivo, a coberto das quais, as nossas FFAA em conjunto com as de outros países têm vindo a conduzir operações de interposição, de estabilização de paz e outras, no sentido de levar a sua acção a locais aonde emergem focos de conflitualidade com potencial para se propagarem, e assim poderem vir a ameaçar, de diferentes formas, a segurança e o bem-estar dos respectivos cidadãos. Disso são exemplo, os inúmeros TO nos quais as nossas FFAA têm vindo a participar, desde a década de noventa.

Com a emergência das “novas ameaças”, entre as quais assume particular relevo o terrorismo internacional, dado o alcance global que o caracteriza, bem como o elevado grau de violência e destruição das suas acções, havia de novo que criar e desenvolver estratégias apropriadas para o enfrentar. Da panóplia de modalidades de acção estratégica possíveis, o recurso à habitual estratégia de dissuasão, como ferramenta privilegiada e



exclusiva, pode não traduzir o mecanismo mais eficaz. Tomemos como referência o exemplo de Israel, procurando dele extrair algumas pistas. Apesar das visíveis represálias, resultantes dos ataques cíclicos desferidos à Faixa de Gaza ou ao sul do Líbano (procurando conter o Hamas ou o Hezbollah), e cujos efeitos destrutivos temos tido a oportunidade de presenciar através de imagens, veiculadas pelos órgãos de comunicação social (OCS), este tipo de estratégia, por si só, não conduziu, até à data, a soluções definitivas ou no mínimo duradouras para este conflito.

Para enfrentar este tipo de ameaças, há que optar por outro tipo de estratégias mais abrangentes, mais assentes na prevenção, designadas por alguns autores como “*estratégias de dissuasão por negação*”, tentando impedir-lhes o acesso às condições que lhe permitam concretizar os seus atentados, e sobretudo tentar convencer as organizações terroristas e toda a falange de simpatizantes e apoiantes, que jamais alcançarão os objectivos últimos a que se propõem (Mártin, 2006: 4). As FFAA, através do seu leque de meios e capacidades, podem contribuir, de forma substantiva, para o desenvolvimento deste tipo de estratégias. É claro que a estratégia de dissuasão militar, tal como a percebemos, continua a constituir um instrumento de eleição, sobretudo quando, como já se referiu, importa dissuadir eventuais Estados de apoiar grupos ou organizações terroristas. A estratégia de combate ao terrorismo internacional de base islamita deve assentar numa visão integradora, holística, que tenha por base o emprego conjugado, coordenado e orquestrado de elementos de natureza tangível e outros de natureza menos palpável, isto é, intangíveis. Um pouco ao encontro das expressões “*batalha de armas*” e “*batalha das ideias*” utilizadas na Estratégia Nacional dos EUA para o Combate ao Terrorismo (NSCT), publicada pela Casa Branca em Setembro de 2006, e que, em concreto, se traduzem num combate de acção directa contra as organizações terroristas, acompanhado por um outro tipo de combate de acção indirecta, de horizonte mais dilatado no tempo, elegendo como *centro de gravidade* a *ideologia extremista* e violenta que lhe serve de cimento e alicerce.

No **curto prazo**, esta estratégia deverá: (i) Envolver a aplicação de todos os factores do poder nacional, tendo em vista capturar ou aniquilar os elementos terroristas; (ii) Negar-lhes “Santuários” ou controlo de Estados frágeis ou em desagregação; (iii) Evitar que acedam a ADM; (iv) Reforçar a segurança, protegendo potenciais objectivos da acção terrorista, tornando-os menos atractivos; (v) E cortar-lhes fontes de financiamento e outros recursos indispensáveis para operar e sobreviver (NSCT, 2006: 7). Neste último aspecto, assumem particular relevância o narcotráfico como fonte de financiamento e a imigração ilegal como possível origem de recrutamento.



No **longo prazo**, ganhar a guerra contra o terrorismo, significa reduzi-lo a uma dimensão que não ponha em causa o regular funcionamento da sociedade e, por conseguinte, os seus interesses vitais. Erradicá-lo por completo, tal como ao General Loureiro dos Santos, também a nós, nos parece uma utopia, apenas imaginável num mundo perfeito. Neste quadro de longo prazo, tendo como centro de gravidade a sua ideologia extremista e violenta, ganhar esta guerra significa, certamente, ganhar antes de mais a “batalha decisiva” das ideias. A força das ideias é tal, que tão facilmente pode transformar cidadãos desiludidos e desfavorecidos em assassinos cruéis e temerários, como em pessoas pacatas, livres e tolerantes, vivendo em harmonia, mesmo quando integrando sociedades matizadas por diferentes credos, etnias e culturas (Ibidem). Como forma de contrariar a propagação das ideias fanáticas e extremistas de cunho islâmico, será importante proceder à implementação de medidas concretas de apoio ao desenvolvimento sustentado (económico e social) das sociedades mais atreitas e susceptíveis à sua propagação. Por último, a criação e manutenção de um ambiente seguro, constitui a condição indispensável para que todas as anteriores medidas possam efectivamente ser concretizadas. Permite, ainda, às “*vozes islâmicas moderadas*”, exprimirem as suas opiniões sem temores ou receios, amplificando-as (NMSP-WOT, 2006: 26,27).

As FFAA deverão participar nestes dois âmbitos e, em muitas situações, para além de constituírem o meio mais adequado para o fazer, são o único capaz de o concretizar, face aos meios e capacidades de que são detentoras, quer na ordem externa, quer interna.

Como corolário do anteriormente exposto, parece pacífico admitir que esta guerra global contra o terrorismo internacional e outras ameaças que frequentemente com ele convivem, como a criminalidade organizada e violenta, geralmente associada ao narcotráfico e à imigração ilegal, apenas poderá ser inicialmente contida e depois vencida, pela convergência de esforços de todos os sectores do Estado e da própria sociedade, e ainda através de uma estreita e profícua colaboração no plano internacional. Tal desiderato, implica o envolvimento coordenado e sincronizado de distintos instrumentos, entre os quais avultam os serviços e agências de informações, os meios policiais e judiciais, os sistemas financeiros e económicos, a diplomacia e também os meios militares. No fundo, trata-se do leque de meios que na acepção norte-americana dão corpo ao acrónimo DIMEFIL (Diplomatic, Information, Military, Economic, Financial, Intelligence and Law), referido no Plano Estratégico-Militar Nacional para a Guerra ao Terrorismo (Idem: 34). Este documento, que já incorpora inúmeras lições entretanto aprendidas no Iraque e no Afeganistão, bem como a visão esclarecida e experiente de militares como o General



Petraeus, reproduz, na sua essência, a aproximação estratégica do Departamento de Defesa norte-americano, tendo em vista o papel que compete às FFAA, situando-o no quadro mais vasto da estratégia nacional, tendo em vista o combate às ameaças terroristas internacionais.

Após o que anteriormente ficou dito, parece ser este o momento mais adequado para passar a analisar o papel das organizações de carácter interministerial ou interagência, na denominação anglo-saxónica, já que elas podem desempenhar um papel central na prevenção e combate às novas ameaças, nas quais se incluem as que constituem objecto do presente Trabalho de Investigação.

b. O papel crucial das organizações interministeriais, interdepartamentais ou interagência

(1) O panorama internacional

Em Junho de 2003, o Reino Unido, numa atitude que de alguma forma poderá ser considerada pioneira, decide criar o Centro Conjunto de Análise do Terrorismo (Joint Terrorism Analysis Centre – JTAC), colocando o respectivo Chefe na dependência directa do Director Geral do Serviço de Segurança Interna (MI5). Este Centro, formado por pessoal de onze diferentes agências e departamentos governamentais, nos quais se incluem militares, é responsável por elaborar relatórios de informações (intelligence), avaliando as ameaças terroristas tanto na vertente interna como externa (Marqués, 2006: 2). Este tipo de órgãos de informações, não detendo, em regra, quaisquer responsabilidades de índole operacional no que respeita à condução de operações anti-terroristas, assegura porém a imprescindível convergência de esforços das diferentes agências ou serviços de informações, evitando assim falhas de coordenação.

Por seu turno, em Espanha, dois meses após os atentados de 11 de Março, o Governo decidiu criar o Centro Nacional de Coordenação Anti-terrorista (CNCA), integrando elementos do Corpo Nacional de Polícia, da Guarda Civil e do Centro Nacional de Informações, dependendo este centro directamente do Ministro do Interior. Não assume a condução de missões de carácter operacional, que continuam sob a égide dos Corpos e Forças de Segurança do Estado, nem incorpora elementos militares na sua constituição. Mais recentemente foi reestruturado, tendo em vista novas ameaças (imigração ilegal e proliferação), evoluindo assim para uma estratégia mais integrada e abrangente (Idem:



3,4). De igual forma, em 2004, os norte-americanos criaram o Centro Nacional de Contra-terrorismo (NCTC), colocando-o na directa dependência do Director Nacional de Informações⁹. Ao NCTC compete a missão de assumir “*a liderança do esforço da Nação no combate ao terrorismo, tanto no espaço nacional como no estrangeiro, analisando a ameaça e partilhando essa informação com as nações parceiras, e integrando todos os instrumentos do poder nacional, no sentido de assegurar a unidade de esforços*”¹⁰. Os militares norte-americanos participam activamente neste órgão, como em vários outros desta natureza¹¹, alguns dos quais tivemos a oportunidade de visitar. Por outro lado, e como de resto é conhecido, têm vindo a desenvolver doutrina¹² e a ministrar cursos específicos nesta área¹³.

Estruturas similares, acautelando as respectivas realidades nacionais, podem ser encontradas em diversos outros países, como Alemanha, França, Austrália e Nova Zelândia, para dar apenas alguns exemplos. No que toca à sua inserção na estrutura geral do Estado, alguns destes órgãos dependem directamente dos respectivos Chefes de Governo, outros de ministros responsáveis pelos assuntos internos, e outros ainda dos Directores Nacionais de Informações.

Os órgãos até agora referidos centram as suas actividades quase em exclusivo na ameaça terrorista internacional, porém outros Centros como o ITAC¹⁴ (Integrated Threat Assessment Centre) do Canadá, ou o CTAG¹⁵ (Combined Threat Assessment Group) da Nova Zelândia, ampliam a sua acção, estendendo-a praticamente a todo o tipo de ameaças potenciais, incluindo, para além do terrorismo, a proliferação de ADM¹⁶, a espionagem, o crime organizado transnacional, as catástrofes naturais, as pandemias, etc. (Idem: 4). No essencial, trata-se de um conjunto de situações que necessitam de ser coordenadas ao nível global do Estado. A prevenção e o combate de tais situações exigem, mesmo em tempo de

⁹ Figura criada na sequência das recomendações do 11 de Setembro de 2001.

¹⁰ Informação disponível em, www.nctc.gov/, acedido em 23/02/09.

¹¹ JIATF-South, JIATF – East, JIATF – West, orientados inicialmente para o combate ao narcotráfico, hoje preocupando-se igualmente com o terrorismo; JIACG, orientado para a cooperação civil-militar.

¹² Interagency, Intergovernmental Organization and NGO coordination during Joint Operations e outras.

¹³ Joint, Interagency and Multinational Planner`s Course, leccionado pela Universidade Nacional da Defesa.

¹⁴ <http://www.csis.gc.ca/nwsrm/bckgrndrs/bckgrndr13-eng.asp>, acedido em 02Fev09.

¹⁵ <https://www.highbeam.com/reg/reg1.aspx?full=yes&origurl=/doc/1P2-16650596.html>, (02Fev09).

¹⁶ Outra das recomendações da Comissão de Investigação do 11 de Setembro, foi a criação de um Centro Nacional de Contra proliferação, que acabou por ser formalmente criado em Dezembro de 2005, nos EUA.



paz, a participação convergente de parte significativa ou da totalidade dos factores do potencial estratégico dos Estados.

Estas estruturas constituídas à volta de um núcleo permanente de especialistas podem, em determinadas circunstâncias, crescer por recurso a pessoal “aumentado” ou em “ordem de batalha” (na designação militar tradicional portuguesa). A participação de especialistas constantes da ordem de batalha deverá encontrar-se previamente estabelecida e regulada caso a caso, devendo ser ensaiada, por recurso a exercícios ou simulacros idealizados e concebidos tendo como pano de fundo cenários e planos de contingência específicos.

Por último, uma breve referência à “Autoridade de coordenação das actuações para fazer face à imigração ilegal nas Canárias” criada em Outubro de 2006¹⁷. Este Órgão, destinado a fazer face ao recrudescimento da imigração ilegal nas Ilhas Canárias, merecenos uma análise um pouco mais atenta, porquanto poderá servir de referência à criação de estruturas similares no nosso país. Dirigida por um Oficial General da “Guardia Civil”, funciona nas instalações do Centro de Operações Navais do Comando Naval das Canárias, que o apoia, permitindo economias de escala no que toca a Sistemas C3I, e facilitando ainda a exploração da ampla experiência das FFAA em matéria de planeamento e conduta de operações aeronavais de vigilância e controlo¹⁸. Este Órgão, que constitui um excelente exemplo do aproveitamento das capacidades e do conhecimento “residente” nas FFAA, promove a optimização dos recursos e da informação gerada por diferentes entidades, bem como a estreita coordenação entre todos os organismos e unidades que o compõem, procedentes de vários ministérios (Interior, Fomento, Trabalho e Assuntos Sociais, Economia, Fazenda e Defesa), bem como da Agência Europeia de Fronteiras – FRONTEX¹⁹.

Por tudo o que anteriormente ficou dito, este tipo de organizações interdisciplinares, adaptadas à realidade de cada país constituem, um mecanismo governamental de eleição na prevenção e combate às novas ameaças, pelo que devem merecer a nossa particular atenção. Praticamente todas incluem, de uma forma ou de outra, especialistas militares nas respectivas estruturas.

¹⁷ Boletim Oficial do Estado (BOE) núm 243: 35160

¹⁸ Idem: 35162.

¹⁹ Idem: 35161.



(2) O panorama nacional

No nosso país, desde finais de Agosto passado, podemos dizer que começou a ser levantado um Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI)²⁰. Neste contexto, e de acordo com declarações do Chefe do Governo, este novo sistema assenta “*num conceito estratégico de segurança adequado ao nosso tempo: por um lado, a capacidade de se enfrentar quer os riscos resultantes da criminalidade e da nova ameaça do terrorismo internacional, quer dos riscos naturais, tecnológicos ou de outra natureza*”²¹. Ainda na óptica do Primeiro-Ministro (PM), no nosso país “*a questão crítica continua a ser a da coordenação e da resposta integrada perante as ameaças*”²². Por essa razão, “*a pedra angular*” da reforma projectada pelo Governo e consubstanciada na nova Lei de Segurança Interna (LSI), teve por base a criação de um sistema integrado de segurança interna, liderado por um Secretário-Geral, equiparado a Secretário de Estado, que assume a coordenação da acção de todas as Forças e Serviços de Segurança (FSS). Esta entidade designada por Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI), na directa dependência do PM, detém competências de coordenação, direcção, controlo e, em situações extraordinárias, comando operacional, no exercício das competências que lhe estão atribuídas (LSI, art.º 15º).

Relativamente às competências de coordenação, tem autoridade para concertar medidas, planos ou operações entre as diversas FSS, e articulá-las com outros serviços ou entidades públicas ou privadas. É detentor ainda, do mesmo tipo de competências, no que respeita à cooperação com organismos congéneres internacionais ou estrangeiros. Neste âmbito, compete-lhe também articular as Instituições nacionais com as de âmbito local mais restrito, incluindo as polícias e os Conselhos Municipais de Segurança (CMS), bem como estabelecer a ligação com as estruturas de segurança privada (Idem, art.º 16º).

O SGSSI exerce competências de direcção no que respeita à organização e gestão administrativa, logística e operacional dos serviços, sistemas, meios tecnológicos e outros recursos comuns às FSS (Idem, art.º 17º).

No quadro das competências de controlo que a lei lhe confere, detém poderes para articular as FSS no desempenho de missões ou tarefas específicas, limitadas pela sua

²⁰ Criado pela Lei nº 53/2008 de 29 de Agosto (“nova” Lei de Segurança Interna).

²¹ Jornal o Público, 28-02-07, acedido pela internet em 10Nov08.

²² Idem.



natureza, tempo ou espaço que impliquem a sua actuação conjunta (Idem, art.º 18º). Relativamente às competências de comando operacional, “*em situações extraordinárias, determinadas pelo Primeiro-Ministro, após comunicação fundamentada ao Presidente da República, de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes forças e serviços de segurança e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro, estas são colocadas na dependência operacional do SGSSI, através dos seus dirigentes máximos*” (Idem, art.º 19º). Na prática, significa que esta entidade detém poderes alargados, os quais lhe permitem planear e atribuir missões ou tarefas que requeiram a intervenção concomitante de diferentes FSS, bem como posteriormente controlar a execução das respectivas operações.

O SISI compreende, para além do já mencionado Secretário-Geral, o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) e o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS). No Conselho têm assento entre outras entidades²³, o MDN e o CEMGFA, sendo presidido pelo PM. O GCS, presidido pelo SGSSI, contempla um secretariado permanente composto por oficiais de ligação provenientes unicamente das FSS, não figurando, por conseguinte, qualquer representante das FFAA, excepção feita aos provenientes da Autoridade Marítima Nacional (AMN) que aí se encontram, não como militares, mas em virtude de desempenharem funções de índole policial. Este gabinete reúne, ordinariamente, uma vez por trimestre e extraordinariamente sempre que necessário, dispondo de uma sala de situação destinada a fazer o acompanhamento de situações de grave ameaça à segurança interna e integra o Gabinete SIRENE²⁴. Junto dele funcionam a Autoridade Nacional de Segurança e o respectivo gabinete.

²³ Vice Primeiros-Ministros (caso os haja); Ministro da Administração Interna, Justiça, Defesa Nacional, Finanças e Obras Públicas, Transportes e Comunicações; Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e Madeira; Secretários-Gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República; CEMGFA; dois Deputados da AR; Comandante-Geral da GNR, Directores Nacionais da PSP, da PJ e do SEF e os Directores do SIED e do SIS; Autoridade Marítima Nacional; Responsável pelo Sistema de Autoridade Aeronáutica; Responsável pelo Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro; Director dos Serviços Prisionais e o PGR, quando convocado pelo PM.

²⁴ O Gabinete Nacional SIRENE, criado pelo Dec Lei 292/94, de 16/11, com o fundamento decorrente do art.º 108º da denominada “Convenção de 1990” é, como é sabido, o organismo “único responsável pela ligação com os restantes Estados membros do Acordo de Schengen e da Convenção de Aplicação” respectiva “no âmbito do estabelecimento de relações conexas ao Sistema de Informação Schengen - SIS - o qual constitui uma unidade orgânica integrada no Sistema Nacional de Informação Schengen”, o NSIS - art.º 1º. Obtido por consulta do Sítio: <http://www.cnpd.pt/bin/decisoes/1999/htm/aut/aut021-99.htm>, acedido em 03Fev09.



A LSI estabelece, igualmente, no seu art.º 23º, a composição da Unidade de Coordenação Antiterrorismo, à qual compete garantir a coordenação e a partilha de informação entre todos os serviços que a integram, no âmbito do combate ao terrorismo. Nesta unidade de coordenação especializada, encontram-se representados os Secretários-gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República, o Comandante-Geral da GNR, os Directores Nacionais da PSP, da PJ e do SEF, os Directores do SIED e do SIS e por último a AMN. É interessante referir, que nesta Unidade não se encontra representada a Autoridade Aeronáutica Nacional, o que em nosso entender não deixa de ser curioso, dada a especial apetência da ameaça terrorista internacional pelas aeronaves comerciais e de passageiros, quando se trata de levar a cabo atentados (Apêndice 3). Trata-se da questão “RENEGADE”. Também não se encontram representadas as FFAA, nem mesmo no plano das informações, o que significa que o sistema de informações militares continua um pouco à margem da restante comunidade de informações nacional, no tocante à prevenção e combate às novas ameaças.

São ainda criados os Gabinetes coordenadores de segurança regionais e distritais. Os primeiros presididos por pessoa a nomear pelo SGSSI, mediante proposta dos respectivos Presidentes, e os últimos presididos pelos Governadores Cíveis, integrando em ambos os casos os responsáveis das FSS que operam nas respectivas regiões ou distritos (Idem, art.º 24º). De assinalar que, mais uma vez e em linha com o que já foi referido, também nestes órgãos a total ausência de representantes das FFAA se faz notar. Aliás, sobre o papel das FFAA no âmbito do SISI como um todo, apenas é aludido que elas “*colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei*”, competindo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a “*articulação operacional*” (Idem, art.º 5º e 35º). A este propósito, a dita “*articulação operacional*”, sendo desejável do ponto de vista da colaboração institucional e da judiciosa utilização das capacidades residentes nas FFAA, afigura-se, todavia, um conceito demasiado vago. Suscita muitas dúvidas quanto ao seu conteúdo, carecendo como tal de posterior clarificação e regulamentação sob o ponto de vista legal e institucional, sem o que, na prática, se revelará, porventura, de muito difícil operacionalização.

É sobejamente conhecida a assinalável presença que as FFAA têm vindo a manter no exterior do território nacional, destacando-se a sua participação exemplar em missões da ONU, da NATO e da UE em diversos Teatros de Operações (TO), entre os quais se destacam os do Afeganistão, da Bósnia-Herzgovina, do Kosovo, do Líbano e de Timor.

Têm, igualmente, participado noutras operações de que são exemplo a “Active



Endeavour”, operação naval anti-terrorista no Mediterrâneo, e as operações “Hera II e III”, no contexto da FRONTEX, e que se destinam a efectuar a vigilância da costa africana entre a Mauritânia e o Senegal, tendo em vista a prevenção da imigração ilegal com destino às Canárias, e que decorreu entre Outubro de 2006 e a Primavera de 2007 (Silva, 2008:14).

Conhecida a presença da ameaça terrorista em muitas das zonas anteriormente referidas, será lícito admitir que muitos dos nossos militares possuam, nesta área, uma experiência acumulada sem paralelo, o que naturalmente os credita como potenciais participantes neste tipo de organizações interministeriais que temos vindo a abordar com alguma profundidade. Estranhamente, em Portugal, nos órgãos criados pelo SISI não se verifica a sua inclusão, nem tão pouco na qualidade de Oficiais de Ligação! Tal leva-nos a admitir que as orientações vertidas nos conceitos estratégicos de defesa nacional e militar ainda não passaram de meras orientações, que continuam a carecer de implementação concreta e de consagração em letra de lei. Ou será que a enorme experiência dos militares é dispensável? Pensamos certamente que não!

No âmbito da cooperação internacional no quadro da UE, é de salientar que em 30 de Setembro de 2007 foi assinado em Lisboa um Acordo Internacional destinado a criar o “Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics” (MAOC – N)²⁵. Trata-se de um centro operacional de troca de informações e gestão conjunta e combinada de meios aéreos e navais destinados ao combate ao narcotráfico por via marítima, na área do Atlântico Norte e Centro-Oeste (África Ocidental). Com sede em Lisboa, nele estão representadas a Marinha portuguesa e a PJ, para mais facilmente coordenarem as acções ao nível nacional (Idem:15). Este facto, mais uma vez nos leva a crer que a participação das FFAA em operações desta natureza é mais fácil de concretizar no plano internacional do que no plano nacional propriamente dito. Por último, consideramos relevante referir que com a entrada em vigor, em finais de Agosto passado, desta LSI, foi revogado o Sistema Nacional de Gestão de Crises, tendo assim sido substituído, como tudo indica, pelos organismos criados pelo novo SISI. Em definitivo, o nosso país parece estar a optar pela criação de uma “macroestrutura interministerial” tendo em vista múltiplas ameaças e riscos, entrando inclusivamente nas áreas tradicionais da Protecção Civil. Em nossa opinião, seria benéfico prever a criação de um órgão vocacionado para as questões da imigração ilegal, à

²⁵ Pelos Ministros da Justiça e/ou Assuntos Internos de sete países da UE (Portugal, Reino Unido, França, Itália, Holanda e Irlanda).



semelhança do que foi recentemente efectuado por Espanha. Incorporar especialistas militares nas estruturas permanentes já criadas e em funcionamento, mais do que desejável, seria oportuno, mesmo que para tal tenham que ser efectuadas alterações legislativas.

c. Algumas implicações para as Forças Armadas

A criação e consolidação deste tipo de organizações interministeriais facilitam, por um lado, a obtenção de um vasto e valioso leque de informações, tendo em vista a imprescindível caracterização e avaliação das ameaças, e por outro, e não menos importante, a elaboração dos consequentes planos globais, visando a respectiva prevenção e combate. A este propósito, os planos franceses VIGIPIRATE e PIRATE constituem uma boa referência. O plano VIGIPIRATE completa-se com um espectro de planos de acção PIRATE, que compreendem um conjunto de medidas de alerta, de protecção e de neutralização de carácter preventivo contra uma gama diversificada de ameaças. Desse leque fazem parte os seguintes planos: (i) PIRATOME, destinado a fazer face à eventualidade de um ataque com ADM por parte de uma organização terrorista; (ii) PIRANET, com a finalidade de prevenir ataques cibernéticos; (iii) PIRATE-MER, orientado para prevenir acções terroristas no mar; (iv) PIRATAIR-INTRUSAIR, destinado a enfrentar acções terroristas no ar; (v) PIRATOX, contra atentados com agentes químicos; (vi) BIOTOX, visando ataques com agentes biológicos; (vii) e PIRATE-EX, tendo em vista a protecção de residentes e dos interesses franceses no estrangeiro (Martín, 2006: 6). Converter esses planos globais, que dão corpo à acção conjugada e concertada de todos os factores do potencial estratégico do Estado, em planos de contingência idealizados e concebidos para dar respostas concretas a situações específicas, directamente deduzidas das diferentes possibilidades de actuação das novas ameaças, constitui outra das virtudes deste tipo de organizações multidisciplinares. Estes planos deverão promover a acção coordenada de diferentes vectores, estabelecendo para cada um deles, missões, tarefas e responsabilidades adequadas, conforme os cenários a que, em concreto, se destinam a fazer face. Deverão ser produzidos ao mais alto nível, contando com a participação de especialistas provenientes das diversas áreas, entre os quais deverão ser incluídos especialistas militares provenientes do EMGFA e dos Ramos das FFAA.

A existência destes planos globais assume, do nosso ponto de vista, um carácter de imprescindibilidade. Em boa verdade, constituem em si mesmos uma ferramenta de planeamento indispensável para que as FFAA, aos níveis adequados, desde logo o EMGFA, possam produzir os respectivos planos de emprego conjunto das capacidades militares, concorrendo assim, na parte que lhes compete, para a consecução dos planos de



contingência de carácter global, produzidos a montante e com a sua participação. Uma vez produzidos os planos, torna-se necessário ensaiá-los, treiná-los e avaliá-los. Numa primeira fase sectorialmente, depois globalmente, e por último, fechando o ciclo, introduzir-lhes as necessárias correcções e ajustamentos.

A avaliação das missões e tarefas a desempenhar pelas FFAA como um todo, a coberto desses planos, poderá conduzir a novas soluções organizacionais e à identificação de novas capacidades ou meios a desenvolver ou a adquirir. Esses meios e capacidades poderão, posteriormente, ser traduzidos em propostas de aquisição ou desenvolvimento a incluir em Leis de Programação Militar (LPM).

No sentido de preparar as FFAA para participarem eficazmente nas operações de prevenção e combate às novas ameaças, o EMGFA deverá preparar e difundir directivas conjuntas relativas ao aprontamento de forças, tendo em vista necessidades específicas de formação, instrução e treino a conduzir pelos Ramos, com o objectivo de gerar forças adequadas a este tipo de operações. Tal como já o fizemos durante a Guerra Colonial, quando transformámos unidades das diversas Armas do Exército em Companhias de Caçadores, especialmente concebidas para combater a subversão e o terrorismo, no momento em que aquelas ameaças, face à sua dimensão e modo de actuação, deixaram de poder ser consideradas meros “casos de polícia”, também hoje, deveremos encarar o futuro com a mesma flexibilidade e sentido afirmativo. Poderá ser necessário encontrar novas soluções organizativas para as nossas unidades, conferindo-lhes mais agilidade no quadro do combate às novas ameaças e incrementar a formação e treino de âmbito não convencional, voltando porventura, a fazê-las estagiar no Centro de Tropas de Operações Especiais, por forma a conferir-lhes novas valências nessas áreas.

Face à grande flexibilidade de emprego, às missões que são capazes de desempenhar e à forma discreta como actuam, as Forças de Operações Especiais do Exército em conjunto com o Destacamento de Acções Especiais da Marinha, destacam-se entre as unidades militares melhor preparadas para prevenir e combater as novas ameaças, quer de forma isolada, normalmente na vertente externa, quer em estreita colaboração com as FSS, na vertente interna. No fundo, foram considerações desta natureza que levaram o Departamento de Defesa norte-americano a optar pelo incremento das forças de operações especiais. Face à sua importância, convém acrescentar que a doutrina de emprego das FFAA para este tipo operações, bem como o estabelecimento de um corpo consistente de Regras de Empenhamento (ROE), são outras importantes áreas a desenvolver e para as quais o EMGFA poderá ter uma acção decisiva no que concerne à coordenação de esforços



dos Ramos e ao estabelecimento de entendimentos ao nível global do Estado. Na sua essência, é todo este conjunto de condições (organizacionais, doutrinárias, de planeamento, formação, instrução e treino) que importa criar e desenvolver no seio das FFAA, para que elas possam desempenhar um papel relevante e eficaz, também na ordem interna, no cumprimento da sua parte em termos de prevenção e combate ao terrorismo internacional, narcotráfico e imigração ilegal.

d. Síntese conclusiva

Ao longo do presente capítulo procurou-se salientar: (i) a importância da adopção de estratégias globais como resposta mais adequada para problemas globais e complexos, como são as novas ameaças; (ii) o papel central das organizações do tipo interministerial ou interagência, na condução coordenada e integrada dessas estratégias; (iii) o conjunto de condições organizacionais, doutrinárias, de planeamento, formação, instrução e treino a desenvolver pelas FFAA, com vista à sua participação eficaz nessas estratégias globais.

Como corolário deste percurso investigativo apresentam-se os seguintes elementos de síntese:

A convergência de esforços de todos os sectores do Estado, da sociedade e da comunidade internacional, constitui condição essencial para o combate eficaz ao terrorismo internacional e à criminalidade violenta e organizada. Esta condição materializa-se pelo envolvimento coordenado e sincronizado de distintos instrumentos, dos quais se destacam, os serviços e agências de informações, os meios policiais e judiciais, os sistemas financeiros e económicos, a diplomacia e as FFAA.

As organizações de carácter interministerial, observando as particularidades de cada país, revelam-se um mecanismo governamental de primeira ordem na prevenção e combate às novas ameaças, pelo que devem merecer a nossa particular atenção. Da análise do panorama internacional focado neste tipo de organizações, evidencia-se o facto delas se encontrarem já em pleno funcionamento e de, em regra, incorporarem especialistas militares nas respectivas estruturas.

Com a aprovação da actual LSI, em Agosto do ano passado, o nosso país decidiu criar um SISI, que corresponde a uma “macroestrutura interministerial”, procurando fazer face de forma integrada e coordenada a múltiplas ameaças e riscos, entrando inclusivamente nas áreas tradicionais da Protecção Civil. Julga-se conveniente incorporar especialistas militares nas estruturas, já criadas e em funcionamento, mesmo que para tal tenham que ser propostas alterações legislativas. Possibilitar a produção de planos globais, visando a acção concertada dos diferentes factores do potencial estratégico do Estado é



uma das potencialidades deste tipo de organismos. A este respeito, os planos franceses PIRATE e VIGIPIRATE poderão constituir-se numa boa referência.

Na sua essência, é todo este conjunto de condições (organizacionais, doutrinárias, de planeamento, formação, instrução e treino) que importa criar e desenvolver no seio das FFAA, para que elas possam desempenhar um papel relevante e eficaz, também na ordem interna, no cumprimento da parte que lhes cabe, por lei, na prevenção e combate ao terrorismo internacional, narcotráfico e imigração ilegal.

No que toca às FFAA, torna-se necessário planear, organizar, formar, instruir, treinar, produzir doutrina e estabelecer regras de empenhamento claras, tendo em vista o emprego conjunto das capacidades militares neste tipo de operações, e estabelecer os mecanismos adequados de coordenação e interoperabilidade, com vista ao apoio eficaz às FSS. Se forem implementadas todas as medidas e condições que foram elencadas no decurso deste capítulo, quer ao nível global do Estado, quer ao nível militar, será possível às FFAA participarem eficazmente na prevenção e combate a este tipo de ameaças. Nestes termos, considera-se validada a hipótese 2 do presente Trabalho de Investigação.

4. A PERSPECTIVA LEGAL E FUNCIONAL.

Seja qual for a situação, no território nacional ou fora dele, o emprego de forças militares em operações de combate, reveste-se, invariavelmente, de um cuidado especial. Aliás, nem poderia deixar de ser de outra forma, já que se trata de decidir sobre o emprego de meios que se destinam a defender, *como derradeiro recurso*, os superiores interesses do Estado. Em última análise, dessa difícil decisão poderá resultar a perda de um número considerável e inestimável de vidas humanas. Os militares constituem a face visível do uso da força organizada, agindo em nome dos superiores interesses da Nação. É esta circunstância que impõe que se institucionalizem as suas acções, conferindo-lhes o necessário resguardo legal, que deverá ser sempre traduzido de forma clara, inequívoca e sem lacunas ou vazios legislativos. As lacunas, as imprecisões e os vazios legislativos conduzem, por norma, a situações dúbias e a processos de decisão demorados, de maneira alguma compagináveis com as formas e métodos de actuação privilegiada das novas ameaças, que procuram, invariavelmente, tirar partido do factor surpresa, privilegiando as formas encobertas e insidiosas de actuação. É justamente este tipo de evidência que os graves atentados de Nova Iorque e Madrid nos demonstram. As acções altamente destruidoras e mediáticas que os caracterizaram surgiram de forma inesperada, de um momento para o outro, o que obriga, desde logo, à tomada de decisões e à implementação



de respostas imediatas, apenas compatíveis com processos de tomada de decisão rápidos e entrada em acção das FFAA, de forma “*automática*”, imediatamente após a decisão sobre o seu emprego. Neste capítulo, analisaremos e caracterizaremos o quadro legal actualmente em vigor, que enquadra a participação das FFAA na ordem interna e externa, em operações de prevenção e combate às novas ameaças, com pendor para o terrorismo internacional, procurando trazer à evidência eventuais lacunas ou limitações de ordem legal e funcional, que de algum modo condicionem o emprego das FFAA.

a. Análise

Imediatamente após os trágicos acontecimentos do 11 de Setembro, a grande maioria dos países e organizações ocidentais encetou um processo de revisão das respectivas estratégias de segurança e defesa, com a finalidade de as adaptar à candência das novas ameaças, particularmente ao terrorismo internacional. Com idêntico propósito, também o nosso país vem, desde finais de 2001, a proceder a uma ampla revisão no domínio conceptual e legal, de que a recente aprovação das propostas da nova LDN e da nova LOBOFA constitui a última iniciativa.

(1) O paradigma constitucionalmente instituído

A **CRP** nos seus art.º 273º, nº 2, e 275º, nº 1, comete às FFAA a missão primária da defesa militar da República, contra *qualquer agressão ou ameaça externas*, incumbindo-lhes, ainda, nos termos da lei, satisfazer os compromissos internacionalmente assumidos no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas Organizações Internacionais (OI) de que Portugal faz parte. Acerca do seu emprego na ordem interna é ainda referido o quadro legal de actuação nas situações de excepção (Estado de Sítio e de Emergência). O ordenamento constitucional português pode assim considerar-se omissivo no que respeita ao emprego do vector militar em situações de “crise” ou no âmbito da segurança interna (que nos dias de hoje, não se enquadram nas situações de excepção acima mencionadas). De acordo com o preceituado na Constituição, o emprego de meios militares em operações de combate, só poderá ocorrer após a declaração de guerra ou de um dos estados de excepção e apenas para fazer face a ameaças consideradas externas. Ora, a questão de se saber se uma determinada ameaça é de origem externa ou interna pode revelar-se um exercício de grande dificuldade, como comprovam, aliás, os atentados de Madrid, relativamente aos quais as entidades oficiais espanholas tiveram sérias dúvidas, já que, inicialmente pensavam tratar-se de mais um ataque terrorista perpetrado pela ETA. Os atentados de Londres, por seu turno, suscitam o mesmo tipo de interrogações, dado que terão sido planeados e conduzidos por cidadãos ingleses ou



residentes em Inglaterra, com ligações à al-Qaeda. Com efeito, após um ataque terrorista, deduzir com rigor se se trata de uma ameaça externa ou interna, revela-se uma equação cujas incógnitas são de muito difícil determinação. O critério constitucional quanto à intervenção das FFAA é o da origem da ameaça, uma vez que elas poderão intervir quando se trate de agressão ou ameaças externas, quer estas se materializem no exterior ou no interior do território nacional. É precisamente este entendimento que a *PGR, através do seu Parecer nº 147/2001*, homologado pelo MDN em 16 de Dezembro, vem confirmar, sublinhando a primazia da origem externa das ameaças como factor determinante da intervenção das FFAA, na ordem interna. Na dimensão externa propriamente dita, fica também evidenciado neste parecer, o primado da resposta em situação de legítima defesa e a necessidade de se recorrer a um mandato da ONU.

Este entendimento acaba por ver-se reflectido na *Directiva Ministerial de Defesa Militar* (DMDM 02), na qual foram estabelecidos como objectivos da defesa militar, entre outros, a possibilidade de emprego das FFAA no combate ao terrorismo internacional, intervindo quer no âmbito externo, quer no domínio interno, devendo esse combate, face à elevada probabilidade de ocorrência, ser considerado prioritário (DMDM, 2002: 5). Sobre a participação externa nas estruturas da UE e da NATO, esta directiva ministerial refere ser imperativo acompanhar os aliados, encarando, do ponto de vista nacional, os desafios numa perspectiva conjunta (idem: 3).

Apesar do parecer, continuam a subsistir dúvidas quanto à legitimidade das intervenções das FFAA na ordem interna, pois o texto constitucional é claro quanto à exigência da declaração de um dos estados de excepção. Adicionalmente, coloca-se a grande questão de saber, perante uma situação concreta, se a ameaça pelo facto de se ter materializado internamente, é ou não uma ameaça externa. Assim, o decisor pode optar pelo emprego de meios militares, convencido de que a ameaça é de origem externa, podendo ela não o ser, cometendo como tal, um atropelo à Constituição. Mas, se pelo contrário, optar por não empregar as FFAA pensando tratar-se de uma ameaça genuinamente interna, e esta revelar-se com origem no exterior, acaba por infringir de igual forma o preceituado constitucional. Com efeito, o critério da origem da ameaça suscita dúvidas quanto à sua praticabilidade. Julgamos que o *critério não deverá ser o da sua origem, mas sim o da sua dimensão e intensidade* (dado que as FSS, normalmente dimensionadas e equipadas para fazer face a situações de índole quotidiana, ver-se-ão facilmente excedidas nas suas capacidades, justificando, assim, a intervenção das FFAA). Em boa verdade, a CRP apenas prevê o emprego das FFAA na ordem interna após a



declaração de um dos Estados de Excepção (Estado de Sítio ou Emergência). Em qualquer dos casos, trata-se de um processo moroso que envolve a intervenção dos três Órgãos de Soberania, não se adequando, na nossa opinião, às formas de actuação das novas ameaças. Por absurdo que possa parecer, em rigor, cada vez que meios das FFAA, mesmo que de reduzida dimensão, sejam empregues em apoio das FSS, numa qualquer acção pontual, exigiria a declaração dum Estado de Excepção. Tal prática não parece compatível com o desejável e por vezes necessário apoio que as FFAA devem prestar às FSS, sempre que elas e o País dele necessitarem. Desta análise, resulta a necessidade de repensar todo este processo, promovendo, se assim for entendido, as *convenientes alterações ao texto constitucional*.

(2) A visão substantiva dos conceitos e sua tradução em programas e missões

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional, datado de 2003 (CEDN – 03), traduz uma forte preocupação relativamente ao novo ambiente estratégico internacional e às ameaças que dele decorrem. Preocupação esta bem visível na caracterização do terrorismo transnacional, “*como uma ameaça externa e, quando concretizado, como uma agressão externa*”, apontando as FFAA como claro instrumento da sua prevenção e combate (CEDN, 2003: 1.1). Quebra assim, definitivamente, com a convicção errónea e sectária de que o combate ao terrorismo é exclusivamente, um “caso de polícia”, e por conseguinte do domínio exclusivo das FSS. Nesta acepção, fica também conceptualmente explicitado que as FFAA deverão deter, entre outras, “*a capacidade para, em colaboração com as forças de segurança, na ordem interna, e em estreita colaboração com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas*” bem como “*capacidade para, nos termos da lei, participar na prevenção e combate a certas formas de crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal*” (Idem: 8.2). As FFAA vêem assim alargado o seu espectro de intervenção. As orientações expressas neste documento, apontando para o seu emprego em operações no âmbito da segurança interna, suscitam a necessidade de se adoptar um Conceito Estratégico de âmbito mais vasto, no qual se inclua uma concepção mais alargada de segurança, capaz de articular todos os factores do potencial estratégico do Estado e alavancar respostas integradas e coordenadas, proporcionando assim uma articulação eficaz entre os instrumentos necessários de intervenção no âmbito da segurança externa e interna. Assim o exigem as novas ameaças. A necessidade de um Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN) tem vindo, por isso, a ser sublinhada e identificada por alguns autores (Viana, 2003: 110-121; Pires, 2008: 11).



O *Conceito Estratégico Militar* (CEM) acrescenta que a tradicional distinção entre a segurança e a defesa se encontra, hoje, menos visível, e releva a utilidade de valências residentes nas FFAA bem como o papel que lhes pode estar reservado no actual quadro. Como o CEDN, também ele acentua a importância das realidades presentemente vividas noutros países, aonde as FFAA estão a ser cada vez mais envolvidas em funções relacionadas com a segurança interna (CEM, 2003: 2-3). Realça a importância das informações como veículo de prevenção das acções dos diversos agentes promotores das ameaças e sublinha a importância da *“articulação...com as componentes não militares da defesa nacional”* (idem: 7). Assevera que *“o empenhamento na Aliança continua a constituir um objectivo prioritário”* e que a sua doutrina constitui a referência de base.

As *Missões Específicas das Forças Armadas* (MIFA 04) detalham um pouco mais o que é referido no CEM aludindo ao emprego, nos termos da lei, de *“forças e meios militares na prevenção e combate às ameaças terroristas, tirando partido das capacidades residentes nas Forças Armadas, de modo a complementar as valências próprias das Forças de Segurança e das outras componentes não militares com as quais devem colaborar na ordem interna e, bem assim, cooperar com parceiros e aliados na ordem externa”* (MIFA 04: 3). Ainda neste âmbito, atribuem às FFAA a missão de *“contribuir de forma supletiva e nos termos da lei, para a prevenção e combate ao crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal”* (Ibidem). Por último, consagram a contribuição das FFAA em operações desenvolvidas no quadro da ONU, da NATO, da UE, da CPLP e outras que venham a ser objecto de decisão pelos competentes órgãos de soberania, com a finalidade de preservar a paz e a segurança internacionais.

O *programa do actual governo* reflecte o novo ambiente estratégico, configurando duas alterações de base. Em primeiro lugar, o facto da segurança extravasar, na actualidade, o conceito nuclear da segurança dos Estados, devendo ser compreendida no âmbito mais lato da *segurança humana*. Em segundo lugar, a resposta a equacionar contra riscos, ameaças e conflitos de cariz transnacional terá de assentar, essencialmente, na cooperação internacional, consubstanciando, como tal, um quadro de *“Segurança Cooperativa”* (PGov, 2005: 158). A este propósito, sublinha a elevada prioridade de que se reveste a participação das nossas FFAA em missões internacionais de natureza militar, designadamente as que se inserem no seio das OI que Portugal integra. Este documento é igualmente afirmativo no que respeita à necessidade das FFAA assumirem a parte que lhes compete no quadro da luta contra o terrorismo internacional, a definir em quadro legal



próprio e em estreita coordenação com os instrumentos internos destinados a esse combate, designadamente as FSS (idem: 160). Muito embora o PGov continue a referir a tradicional distinção entre segurança interna e defesa nacional, aponta para a sua inevitável associação a propósito do “terrorismo global” (idem: 145,146).

Da análise efectuada a este conjunto de documentos, e muito embora todos eles apontem para um novo conjunto de missões a desempenhar pelas FFAA nomeadamente na ordem interna, em nenhum deles são referidas as condições concretas a que deve obedecer esse seu emprego. Preferem antes remeter essas condições para as habituais expressões, “*nos termos da Constituição e da lei*”, “*a definir na lei*”, etc.

(3) Lei de Segurança Interna, nova Lei de Defesa Nacional e nova Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas

Da análise globalmente efectuada à LSI, à qual já dedicámos demorada atenção no capítulo anterior, somos levados a inferir que esta nova lei continua a transferir da própria Constituição a tradicional e vincada separação entre segurança interna e defesa nacional.

É claro que no panorama actual avulta a noção que algumas ameaças externas se podem projectar no interior do território nacional, ou que determinadas ameaças internas, face à sua dimensão, perigosidade ou gravidade das consequências, podem claramente exceder a capacidade de intervenção das FSS e assim implicarem a intervenção conjugada de todos os meios ao dispor do Estado. É pois, dando corpo a esta evidência, que a nova LSI vem, de alguma forma, abrir a possibilidade da participação das FFAA na ordem interna. O seu art.º 35º, refere que *as FFAA colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional*. Salvo melhor opinião, colaborar pode significar intervir, e para que as FFAA possam intervir, sem que tal configure um atropelo à CRP, deverá existir uma razoável certeza sobre a externalidade da ameaça, o que, como já se referiu, pode constituir um exercício de grande dificuldade ou até impossibilidade.

A LDNFA em vigor, tal como a CRP, não contempla a participação das FFAA na ordem interna. Porém a nova proposta de diploma legal da agora designada *Lei de Defesa Nacional* (LDN), muito recentemente aprovada na generalidade pela AR, refere no art.º 24.1 que às FFAA compete desempenhar, entre outras as seguintes missões: (i) *Colaborar com as FSS em matéria de segurança interna*; (ii) *Cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais*. O ponto 2. deste mesmo artigo acrescenta que *as FFAA podem ser empregues, nos termos da Constituição e da lei, quando se verifique o estado de sítio ou de*



emergência. No que concerne às Forças de Segurança, o art.º 48º desta proposta de lei, estabelece que as FSS colaboram em matéria de defesa nacional nos termos da Constituição e da lei e que compete ao CEMGFA e ao SGSSI assegurarem entre si a **articulação operacional**, para o cumprimento das missões referidas no parágrafo anterior. Ambos os diplomas (LSI e LDN) conferem ao CEMGFA e ao SGSSI competências de “articulação operacional”. Todavia, em nenhum deles se encontra definido, em concreto, o que tal competência significa. No nosso julgamento, este aspecto deverá ser convenientemente clarificado e regulamentado do ponto de vista legal e funcional, em todas as situações possíveis. Sendo claro no Estado de Sítio, o mesmo não se passa no Estado de Emergência (objecto de decisão do governo caso a caso), e muito menos em situações pontuais ou de carácter preventivo, que não justificam ou aconselham a declaração de um estado de excepção.

A proposta de Lei 245 (LOBOFA), aprovada na generalidade pela AR em Dezembro passado, estabelece no seu art.º 26º, a propósito da “*articulação operacional*” entre as FFAA e as FSS que “*são estabelecidas as estruturas e os procedimentos que garantam a interoperabilidade de equipamentos e sistemas, bem como, o uso em comum de meios operacionais*”. Salvo melhor opinião, continua a não dar resposta à anterior questão. Por tudo o que ficou dito relativamente a estas três leis, muito embora todas elas apontem, em linha com os Conceitos (CEDN e CEM) e com o PGov, para uma nova gama de missões a cometer às FFAA, com vista ao seu emprego na ordem interna, podemos considerar que todas elas são, de alguma forma, ambíguas quanto às condições concretas que concretizam esse emprego.

b. Síntese conclusiva

Com efeito, o critério constitucionalmente instituído sobre a origem da ameaça suscita dúvidas quanto à sua praticabilidade e pode originar processos demorados de tomada de decisão. Julgamos que o critério a seguir deverá ser antes, *o da sua dimensão e intensidade*. Por outro lado, fazer depender da declaração de um dos estados de excepção, envolvendo os 3 órgãos de soberania, a decisão de intervenção das FFAA na ordem interna, mesmo em situações pontuais, revela-se igualmente, em nossa opinião, um processo moroso e pouco consentâneo com as formas de actuação das novas ameaças. Tal prática não parece compatível com o desejável e por vezes necessário apoio que as FFAA devem prestar às FSS, sempre que elas e o País dele necessitarem. Desta análise, resulta a necessidade de se repensar todo este processo, promovendo, se assim for entendido, as *convenientes alterações ao texto constitucional*.



Da reflexão efectuada ao CEDN, CEM, PGov e MIFA 04, muito embora todos eles apontem para a participação das FFAA na prevenção e combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e à imigração ilegal, na ordem interna, em nenhum deles são referidas as condições concretas a que deve obedecer esse seu emprego. Preferem antes remeter essas condições para as habituais expressões, “*nos termos da Constituição e da lei*”; “*a definir na lei*”, etc. Por outro lado, suscitam, segundo cremos, a necessidade de um CESN, de âmbito mais lato, procurando estruturar a acção convergente de todos os factores do potencial estratégico do Estado, no combate às novas ameaças.

Da análise globalmente efectuada à LSI e às propostas de LDN e LOBOFA, somos levados a inferir que estes diplomas continuam a transferir da própria Constituição a tradicional separação entre segurança interna e defesa nacional. Muito embora e em linha com os conceitos, apontem para um novo espectro de missões a cometer às FFAA, com vista ao seu emprego na ordem interna, podemos considerar que todas elas são igualmente ambíguas quanto às condições concretas que rodeiam esse emprego. Ambos os diplomas (LSI e LDN) conferem ao CEMGFA e ao SGSSI competências de “*articulação operacional*”. Porém, em nenhum deles se encontra definido, em concreto, o que tal competência significa. No nosso julgamento, este aspecto deverá ser convenientemente clarificado e regulamentado do ponto de vista legal. Por tudo o que anteriormente ficou dito, parece evidente que subsistem algumas limitações de ordem legal e funcional, relativamente ao emprego eficaz e oportuno das FFAA na tipologia de operações em estudo nesta investigação, pelo que consideramos validada a hipótese 3 do presente trabalho.

5. CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES

O presente TII desenvolveu-se tendo subjacente uma filosofia de análise baseada numa estrutura conceptual orientada segundo três ângulos de observação, correspondentes a outros tantos capítulos. Assim, e em primeiro lugar, centrámos a nossa atenção nas questões de índole substantiva, tendo como objectivo deduzir da importância do emprego das FFAA nas operações de prevenção e combate às novas ameaças, com pendor para o terrorismo internacional. Em segundo lugar, debruçámo-nos sobre as questões organizacionais que devem rodear esse emprego, para que ele resulte eficaz. E por último, dedicámo-nos a averiguar se estão criadas todas as condições de índole legal e funcional que institucionalizam esse mesmo emprego. Relativamente à primeira das questões, a *questão substantiva*, julgamos oportuno extrair as seguintes conclusões:



O emprego de meios militares nas operações de combate às novas ameaças, deverá revestir-se de carácter restritivo, porém justifica-se plenamente num conjunto vasto de situações que tipificámos ao longo desta investigação.

O emprego das FFAA em operações de combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e imigração ilegal é na ordem externa uma evidência e uma necessidade. Utilizá-las na ordem interna, face à elevada intensidade das acções terrorista, *muito mais do que uma necessidade, afigura-se-nos uma inevitabilidade*. Em muitas situações, para além de constituírem o meio mais adequado, são o único com capacidade real para o fazer.

No espaço nacional, a participação das FFAA em operações de combate ao narcotráfico e à imigração ilegal, deverá ser considerada como complementar das FSS, ocorrendo sempre e quando se revele necessário, em virtude da dimensão e intensidade da ameaça ou de necessidades específicas de apoio às forças de índole policial.

Passando à *questão organizacional*, que nos ocupou o terceiro capítulo, parece-nos adequado concluir o seguinte:

Ameaças de carácter global exigem estratégias de acção que contemplem respostas globais e integradas. Neste sentido, a convergência de esforços de todos os sectores do Estado, da sociedade e da comunidade internacional, constitui condição essencial para o combate eficaz ao terrorismo internacional e à criminalidade organizada e violenta.

As organizações de carácter interministerial, às quais dedicámos particular atenção, revelam-se um mecanismo governamental de excelência, tendo em vista a materialização coordenada e convergente da prevenção e do combate às novas ameaças. No nosso país, podemos considerar que o SISI, que vem sendo levantado desde o final do verão de 2008, corresponde a uma “macroestrutura interministerial”, procurando fazer face de forma integrada e coordenada a múltiplas ameaças e riscos, entrando inclusivamente nas áreas tradicionais da Protecção Civil. Contrariamente ao que se verifica na maioria dos países analisados, este sistema não incorpora especialistas militares nas suas estruturas permanentes, o que consideramos uma lacuna que deverá ser colmatada.

Deverão ser produzidos planos globais, com a participação de especialistas militares, visando a acção coordenada de diferentes instrumentos, dos quais se destacam os serviços e agências de informações, os meios policiais e judiciais, os sistemas financeiros e económicos, a diplomacia e as FFAA. Neste sentido, os planos franceses PIRATE e VIGIPIRATE poderão constituir uma boa referência.

No que concerne às FFAA, revela-se necessário produzir planos, organizar unidades, dar formação, instruir, treinar, criar doutrina e regras de empenhamento claras,



tendo em vista o **emprego conjunto** das capacidades militares neste tipo de operações. Por outro lado, é imperioso estabelecer os mecanismos adequados de coordenação e interoperabilidade, visando a eficaz “articulação operacional” com as FSS.

Por último, relativamente às questões de cariz legal e funcional, entendemos pertinente extrair as seguintes conclusões:

De acordo com a CRP, o processo de decisão tendente ao emprego das FFAA na ordem interna, dependente, por um lado, da declaração de um dos Estados de Excepção, envolvendo os três órgãos de soberania, e por outro, do critério da origem da ameaça (externa), revela-se, em nosso entender, moroso, complexo, de difícil praticabilidade e sobretudo pouco consentâneo com as formas de actuação das novas ameaças. Tal prática, não nos parece compatível com o insubstituível apoio que as FFAA devem prestar às FSS, sempre que elas e o País dele necessitarem. Face ao exposto, entendemos que o critério deverá ser antes, **o da dimensão e intensidade da ameaça**, o que acaba por suscitar a necessidade de repensar este processo, promovendo, se assim for entendido, as *convenientes alterações ao texto constitucional*.

A LSI e as propostas de LDN e LOBOFA transportam do texto constitucional a tradicional separação entre defesa nacional e segurança interna. Todavia, alargam o espectro tradicional das missões das FFAA, apontando para seu emprego na ordem interna, apoiando e colaborando com as FSS no combate a ameaças transnacionais. Contudo, podemos considerar que, quer a LSI, quer as propostas de LDN e LOBOFA, são igualmente ambíguas quanto às condições concretas que envolvem esse emprego. Ambos os diplomas conferem ao CEMGFA e ao SGSSI competências de “*articulação operacional*”. Contudo, em nenhum deles se encontra definido, em concreto, o que tal competência significa. No nosso julgamento, este aspecto deverá ser convenientemente clarificado e regulamentado do ponto de vista legal e funcional, para que as FFAA possam, também na ordem interna, participar eficazmente nas operações de combate às novas ameaças, usando as suas capacidades únicas e específicas. Nestes termos e face à validação das 3 hipóteses formuladas no presente trabalho de investigação, julgamos estar em condições de dar resposta à Questão Central por nós levantada e que constituiu o fio condutor do nosso processo investigativo. Efectivamente, parece-nos que, para dar corpo à existência de uma capacidade nacional eficaz de prevenção e combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e à imigração ilegal, torna-se necessário que, no âmbito específico do papel e empenhamento das FFAA, se promovam ajustamentos, adaptações e melhorias do quadro legal e organizacional, e de doutrina, de formação e de treino.



BIBLIOGRAFIA

- AJP – 01 (B), (2000). *Allied Joint Doctrine*. NATO.
- ALVES, Amando Carlos (2008). *Segurança, Polícia e Gendarmarias*. Lisboa: Revista Segurança e Defesa, Julho-Setembro 2008, p. 52-61.
- ALVES, Luís da Franca de Medeiros (2006). *O exercício do poder público em espaços de soberania e jurisdição marítima. Autoridade Marítima. (Temas e Discursos Doutrinários)*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.
- ANDUJAR, Ignacio Javier Simón (2005). *Las FAS ante las nuevas amenazas*. Monografía CEM. Madrid: ESFAS.
- AZZAM, Maha (2007). *The Radicalization of Muslim Communities in Europe: Local and Global Dimensions*. Washington D.C.: Brown Journal of World Affairs, Spring/Summer 2007, Vol. XIII, Issue 2, p. 123-134.
- BACELAR, José Carlos Lima (2003). *Segurança e Defesa* [em linha]. Revista da Armada, Janeiro 2003. [referência de 08 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em www.marinha.pt/extra/revista/ra_jan2003/pagina4.html.
- BARROSO, Luís Fernando M. (2007). *Forças de Defesa Israelitas vs Hezbollah*. Lisboa: Jornal do Exército, Maio 2007, p. 12-21.
- BONIFACE, Pascal (2003). *Guerras do Amanhã*. Mem Martins: Editorial Inquérito.
- CILLUFO, Frank, CARDASH, Sharon, WHITEHEAD, Andrew (2007). *Radicalization: Behind Bars and Beyond Borders*. Washington D.C.: Brown Journal of World Affairs, Spring/Summer 2007, Vol. XIII, Issue 2, p. 13-21.
- CLARKE, John Louie (2006). *Armies in Homeland Security: American and European Perspectives*. Washington, DC: National Defense University Press.
- CLAUSEWITZ, Carl von (1976). *Da Guerra*. 1ª ed. Lisboa: Perspectivas e Realidades.
- COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia VOL I – Apontamentos para um curso*. Pedrouços: IAEM.
- DoD-USA-JOINT CHIEFS OF STAFF (2006). *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*. Washington D.C.: Pentagon.
- DoD-USA (2007). *Irregular Warfare (IW). Joint Operating Concept (JOC)*. Version 1.0. Washington D.C.: Pentagon.
- EME (1966). *O Exército na Guerra Subversiva: A Acção Psicológica*. Lisboa: SPEME.



- EME (1966). *O Exército na Guerra Subversiva: Apoio às Autoridades Cíveis*. Lisboa: SPEME.
- GARCIA, Francisco M. G. P. P. (2007). *O Fenómeno da Guerra no nosso Século*. Provas de Agregação Vol. III. Lisboa: Instituto de Estudos Políticos/Universidade Católica Portuguesa.
- GÓMEZ, Andrés Montero (2007). *Doctrina de infiltración para Inteligencia Contraterrorista*. Athena Intelligence Occasional Paper nº 13. [S.I.]: Athena Intelligence.
- HAMMES, Thomas X. (2006). *The Sling and The Stone, on War in the 21st Century*. St. Paul, MN, USA: Zenith Press.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1999). *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva.
- JOINT PUBLICATION 3-08 (2006). *Interagency, Intergovernmental Organization and Nongovernmental Organization Coordination During Joint Operations Vol. I*. Washington D.C.: Joint Chiefs Of Staff/Pentagon.
- JOINT PUBLICATION 3-08 (2006). *Interagency, Intergovernmental Organization and Nongovernmental Organization Coordination During Joint Operations Vol. II*. Washington D.C.: Joint Chiefs Of Staff/Pentagon.
- LAWRENCE, T. E. (2004). *Os Sete Pilares da Sabedoria*. 3ª ed. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- MARCHUETA, Maria Regina (2003). *Reflexões sobre o Terrorismo Internacional*. Lisboa: Edições Duarte Reis.
- MARQUÉS, Fernando Toboso (2006). *Lucha Antiterrorista y Organizaciones Interministeriales, una solución práctica*. Madrid: IUGGM.
- MARTÍN, Miguel Ángel Ballesteros (2006). *El papel de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo internacional*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- MARTÍN, Miguel Ángel Ballesteros (2005). *Las respuestas de la Cumbre de Madrid*. Madrid: Revista Española de Defensa, Marzo 2005, p. 38-39.
- MC 472 (2002). NATO Military Concept for Defence Against Terrorism. Final Decision. 6 December 2002.
- MONTEIRO, Artur Neves Pina (2003). *A Estratégia Militar face à Revisão do Sistema de Gestão de Crises da OTAN e da Defesa contra o terrorismo*. TILD CSCD. Lisboa: IAEM



- MONTEIRO, Joaquim Camilo de Sousa (2005). *O EMPREGO DO EXÉRCITO NA PREVENÇÃO E COMBATE ÀS AMEAÇAS TERRORISTAS. Condições de emprego da força, tipo de operações, estruturas e meios*. TILD CEM. Lisboa: IESM.
- MONTENEGRO, José Alfredo Monteiro (2006). *A contenção do terrorismo transnacional e a segurança no mediterrâneo*. EMD CPOG. Lisboa: IESM.
- MOREIRA, Adriano (1999). *Teoria das Relações Internacionais*. 3ª ed. Lisboa: Almedina.
- NAGEL, A. John (2002). *Learning to Eat Soup with a Knife. Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam. A Guerra do Mundo*. Chicago (USA): University of Chicago Press.
- NIGEL, Aylwin-Foster (2006). *Mudar o Exército para as Operações de Contra-Insurreição*. Military Review, Março-Abril 2006, p. 18-36.
- NSCT, (2006). *National Strategy for Combating the Terrorism* [em linha]. Washington D. C.: White House. [referência de 05 de Janeiro de 2009]. Disponível na Internet em www.cbsnews.com/pdf/NSCT0906.pdf.
- OLIVEIRA, et al. (2008). *Terrorismo como ameaça e factor de instabilidade. Interpretação geopolítica e geoestratégica*. TIG CEM. Lisboa: IESM.
- OLIVEIRA, Guerreiro (2008). *Terrorismo transnacional. Conhecer o inimigo*. TII CEMC. Lisboa: IESM.
- PETRAEUS, David (2006). *Learning counterinsurgency. Observations from Soldiering in Iraq*. Military Review, Janeiro-Fevereiro 2006, p. 4-12.
- PIRES, Mário Lemos (2008). *As Forças Armadas Portuguesas e o Terrorismo*. Lisboa: Colóquio “Terrorismo e Segurança”, Academia das Ciências de Lisboa em 17/03/2008.
- POST, J., SHEFFER, G. (2007). *The Risk of Radicalization and Terrorism in U.S. Muslim Communities*. Washington D.C.: Brown Journal of World Affairs, Spring/Summer 2007, Vol. XIII, Issue 2, p. 101-112.
- QDR, (2006). *Quadrennial Defense Review Report*. Washington D.C.: DoD, Pentagon.
- QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc. V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4ªed. Lisboa: Gradiva.
- RAMONET, Ignacio (2004). *Atlas da Globalização*. Lisboa: Le Monde Diplomatic. 2004, ISBN: 972-8610-16-5.
- SALVADOR, José M. (2007). *Las FAS y los flujos migratorios*. Monografía CEM.



Madrid: ESFAS.

- SANTOS, Loureiro dos (2000). *Reflexões Sobre Estratégia: Temas de Segurança e Defesa*. Lisboa: Publicações Europa América.
- SANTOS, Loureiro dos (2001). *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio*. Lisboa: Publicações Europa América.
- SANTOS, Loureiro dos (2003). *A Idade Imperial: A Nova Era*. 2ª ed. Lisboa: Publicações Europa América.
- SANTOS, Loureiro dos (2006). *As Forças armadas no Combate ao Terrorismo*. Lisboa: Conferência proferida no Seminário Internacional “Cidades e Terrorismo: Redução de Riscos e Gestão de Crises”
- SILVA, José Manuel P. Esperança (2008). *A cooperação institucional e funcional entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança: A capacidade das Forças Armadas para colaborar na prevenção e combate ao crime organizado e fazer face às ameaças terroristas. Os conceitos de segurança interna e segurança externa e as suas linhas de separação*. TII CPOG. Lisboa: IESM.
- SMITH, Rupert (2008). *A Utilidade da Força. A Arte da Guerra no Mundo Moderno*. 1ª ed. Lisboa: Edições 70.
- TORRES, José Manuel dos Reis Gamito (2007). *A LUTA CONTRA O TERRORISMO. Organização, equipamento e modo de emprego das forças. O caso particular do Exército Português*. TILD CEM. Lisboa: IESM.
- TRADOC, (2005). *TRADOC DCSINT Handbook nº1 (Version 3.0): A Military Guide to Terrorism in the 21st Century*. Fort Leavenworth: TRADOC
- VIANA, Vítor Daniel Rodrigues (2003). *O Conceito de Segurança Alargada e o seu Impacto nas Missões e organização das Forças Armadas*. Boletim do IAEM nº 58 de 10/11/2003. Lisboa: IAEM.

Legislação

- CEDN – 03, (2003). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003. DR n.º 16- I Série B de 20 de Janeiro de 2003.
- CEM – 03, (2004). *Conceito Estratégico Militar*. Aprovado pelo MEDN em 22/12/2003. Confirmado em CSDN em 15/01/2004.
- CRP, 2005. *Lei Constitucional 1/2005*. Publicada no DR 155, Série I-A, de 12/08/2005



(7ª Revisão).

- Despacho n.º 22 749/2001 (2ª série). Publicado no DR 260, Série II, de 09/11/2001.
- DMDM 02, (2002). *Directiva Ministerial de Defesa Militar*. Lisboa: Gabinete do Ministro da Defesa Nacional. 08 Janeiro de 2002.
- LDNFA, (2001). *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*. In ME 50-45-00. Lisboa: IAEM.
- Lei n.º 111/91, de 29 Agosto. *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*.
- Lei n.º 52/03 de 22 Agosto. *Lei de combate ao terrorismo*.
- Lei n.º 44/86, de 30 Setembro. *Regime do Estado de Sítio e de Emergência*.
- LSI, (2008). *Lei de Segurança Interna*. Lei n.º 53/2008, de 29/08/08. Disponível em www.pgdlisboa.pt. Acedido em 25/09/2008.
- MIFA 04, (2004). *Missões Específicas das Forças Armadas*. Lisboa: CSDN.
- ORDEN PRE/3108/2006, (2006). *Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación*. BOE núm. 243 de 11 Octubre 2006. Madrid: BOE.
- PGov XVII, (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*. Disponível em www.portugal.gov.pt. Acedido em 26/09/08.
- PPGR 147/01, (2001). Parecer n.º 147/2001 de 09/11/2001, da Procuradoria-Geral da República, homologado em 16/12/01 pelo MDN. Disponível em www.dgsi.pt/pgrp.nsf/. Acedido em 25/09/2008.
- Proposta de Lei n.º 243/X/4.ª, (2009). *Proposta de Lei de Defesa Nacional (aprovada na generalidade pela AR)*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Proposta de Lei n.º 245/X/4.ª, (2009). *Proposta de Lei de Bases da Organização das Forças Armadas (aprovada na generalidade pela AR)*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução da AR n.º 32/2004, (2004). *Aprova, para ratificação, a Convenção da ONU contra a Criminalidade Organizada Transnacional, o Protocolo Adicional Relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, e o Protocolo Adicional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, adoptados pela Assembleia Geral da ONU em 15 de Novembro de 2000*. DR N.º 79 – I Série-A, de 02/04/04. Lisboa: AR.



Sítios na Internet

- BUNDESWHER – <http://www.bmvg.de/>
- CENTRO NACIONAL de CONTRA-TERRORISMO (USA) – <http://www.nctc.gov/>
- COMBINED THREAT ASSESSMENT GROUP (NOVA ZELÂNDIA) – <http://www.highbeam.com/>
- CONSELHO NACIONAL de PLANEAMENTO CIVIL de EMERGÊNCIA – <http://www.cnpce.gov.pt/>
- EUROPEAN SAFETY OBSERVATORY – <http://www.europeansafetyobservatory.eu/>
- GNR – <http://www.gnr.pt/>
- GOVERNO PORTUGUÊS – www.portugal.gov.pt
- EMGFA – <http://www.emgfa.pt/>
- INSTITUTO de DEFESA NACIONAL – <http://www.idn.gov.pt/>
- INSTITUTO de TECNOLOGIAS de INFORMAÇÃO na JUSTIÇA – Bases Jurídico-documentais – <http://www.dgsi.pt/>
- INTEGRATED THREAT ASSESSMENT CENTRE (CANADÁ) – <http://www.csis.gc.ca/>
- JORNAL PÚBLICO – <http://publico.pt/>
- MARINHA – <http://www.marinha.pt/>
- MAI – <http://www.mai.gov.pt/>
- MDM – <http://www.mdn.gov.pt/>
- ONU – <http://www.un.org/>
- OTAN – <http://www.nato.int/>
- PJ – <http://www.pj.pt/>
- PSP – <http://www.psp.pt/>
- SENADO BRASILEIRO – <http://www.senado.go.br/>
- SIS – <http://www.sis.pt/>
- TERRORISM RESEARCH CENTRE – <http://www.terrorism.com>
- UNIÃO EUROPEIA – http://europa.eu/index_pt.htm
- US ARMY – <http://www.army.mil/>
- US DEPARTMENT of STATE – <http://www.state.gov/>



Entrevistas

- LEANDRO, Tenente-General Garcia, Novembro de 2008.
- MENDES, Juiz Conselheiro Mário, Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, Fevereiro de 2009.
- MONTEIRO, Tenente-General A. Pina, Comandante Operacional do Exército, Outubro de 2008.
- RIBEIRO, Major-General L. Martins, Chefe da Divisão de Operações do EMGFA, Novembro de 2008.
- SANTOS, General Loureiro dos, Novembro de 2008.



Apêndice 1

Glossário de Conceitos



GLOSSÁRIO DE CONCEITOS

AMEAÇA – “Uma ameaça é qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais” (Couto, 1988: 329).

AMEAÇAS ASSIMÉTRICAS – “Ameaças com métodos e meios não convencionais, para tentar evitar ou enganar as capacidades do adversário, explorando a sua fraqueza, com o emprego de um potencial de que resultam efeitos desproporcionados” (OTAN, 2002: MC 472, Anexo A).

AMEAÇAS TRANSNACIONAIS – “Ameaças não militares que cruzam fronteiras e que simultaneamente ameaçam a integridade social e política dos Estados ou mesmo a saúde dos seus habitantes, bem como a sua qualidade de vida” (Garcia, 2006: 344).

ANTI-TERRORISMO – conjunto de medidas de carácter defensivo, levadas a cabo com a finalidade de reduzir a vulnerabilidade das forças, das populações, dos seus bens e infra-estruturas críticas, perante possíveis ataques de natureza terrorista. Incluem uma resposta de carácter limitado e moderado através de forças militares e agências civis (OTAN, 2003, MC 472: 1-A-1) e desenvolvem a sua acção preferencialmente antes da ocorrência de um atentado terrorista. Trata-se, como tal, de operações de carácter iminentemente preventivo.

CAPACIDADE – “Aptidão ou possibilidade de uma força militar para desempenhar uma determinada tarefa, missão ou atingir um objectivo, gerada através da combinação eficiente de pessoal, equipamento, infra-estruturas e/ou treino, assentes em doutrina adequada” (PMLP, 2005).

CONTRA-TERRORISMO – conjunto de medidas de cariz ofensivo, conduzidas com a finalidade de reduzir a vulnerabilidade de forças, pessoas, ou bens das acções terroristas, nas quais se incluem acções ofensivas realizadas por forças militares e agências civis (OTAN, 2003, MC 472: 1-A-1). Como objectivo, procuram, normalmente, dispersar e, quando possível, eliminar as células e estruturas terroristas internacionais, sendo em regra conduzidas no seio de organizações e/ou coligações de carácter multinacional. No



âmbito deste tipo de operações, essencialmente ofensivas, inclui-se a possibilidade de desencadear acções de natureza preventiva.

CRISE – Situação que, perante uma alteração inesperada do ambiente interno ou internacional, provoca no decisor a percepção da existência de uma ameaça aos interesses nacionais vitais impondo uma actuação rápida e adequada e da qual pode resultar o envolvimento em hostilidades militares (Viana, 2003: 41).

DEFESA NACIONAL – *“É a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas”* (LDNFA, 1982: art.º 1º). *“A defesa nacional tem por objectivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a protecção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas”* (Proposta de Lei nº 243/X/4ª: art.º 1º - 1).

EXTREMISTA – Todo aquele que se opõem – por princípio e na prática – ao direito das pessoas escolherem como viver e organizar as respectivas sociedades; e que apoiam o assassinato de pessoas normais, com a finalidade de contribuir para propósitos políticos extremistas (NMSP – WOT, 2006: 35).

FORÇAS DE SEGURANÇA – São as forças que têm *“por missão defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos do disposto na Constituição da República e na lei”* (DL 203, 2006: art.º 6.º 1.).

FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA – *“As forças e serviços de segurança são organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apartidários e concorrem para garantir a segurança interna.*

Exercem funções de segurança interna: a GNR, PSP, PJ, SEF e SIS. Exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respectiva legislação: os órgãos da AMN e os órgãos do Sistema de Autoridade Aeronáutica” (LSI, 2008: art.º 25º).

FUNDAMENTALISMO – “Movimento ou ponto de vista caracterizado pela adesão a princípios básicos ou fundamentais. Os movimentos radicais islâmicos são frequentemente referidos no ocidente como fundamentalistas, mas na realidade o uso deste termo constitui, intelectualmente, um erro. Estritamente de acordo com as escrituras, todos



os muçulmanos podem ser considerados fundamentalistas, pois todos eles acreditam que o Corão é a revelação do mundo de Deus. Por isso a palavra fundamentalismo não representa uma distinção útil na discussão do Islão” (NMSP – WOT, 2006: 35).

GESTÃO DE CONSEQUÊNCIAS – *“consistem no conjunto de medidas pró-activas e reactivas, conduzidas com o objectivo de minimizar os efeitos destrutivos de ataques, incidentes ou desastres naturais”* (OTAN, 2003, MC 472: 1-A-1).

GLOBALIZAÇÃO – Característica transversal ao mundo actual, patenteada pela preponderância do vector económico sobre o vector político, numa sociedade de informação à escala global. Realidade cuja dinâmica, influência e peso, transformam áreas das sociedades contemporâneas nas suas dimensões, política, económica e cultural, apresentando como consequências, a perda de autonomia de governos, o maior poderio de mercados financeiros, o desenvolvimento de redes mafiosas e o aumento de incertezas e ameaças (Ramonet, 2004: 46, 47).

INFRA-ESTRUTURAS CRÍTICAS – Determinadas capacidades, instalações e sistemas considerados essenciais à manutenção da estabilidade e boa ordem de uma Nação (NMSP – WOT, 2006: 34).

SEGURANÇA EXTERNA – *“Integrada na Segurança Nacional, diz respeito aos antagonismos e pressões de origem externa, de qualquer forma ou natureza, que se manifestam ou possam manifestar-se no domínio das relações internacionais”* (Viana, 2003: 163).

SEGURANÇA INTEGRADA – *“Expressão utilizada para reforçar a noção de que a segurança envolve acções e medidas coordenadas provenientes de todas as expressões do Poder Nacional e tem um carácter integrado que, no tocante à dimensão da «segurança interna», obriga a uma adequada articulação entre as FFAA e as FSS”* (Ibidem).

SEGURANÇA INTERNA – *“Actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática. A actividade de segurança interna exerce-se nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei*



penal e processual penal, da lei-quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e serviços de segurança” (LSI, 2008: art.º 1º).

SEGURANÇA NACIONAL – “É o grau relativo de garantia que, através de acções políticas, económicas sociais, culturais, diplomáticas, psicológicas, ambientais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objectivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais”. (Viana, 2003: 163).

SITUAÇÃO DE CRISE – “É aquela que, face a uma alteração brusca do ambiente interno ou internacional, induz no decisor a percepção de que existe uma ameaça aos interesses nacionais vitais exigindo uma actuação rápida e adequada e da qual pode resultar o envolvimento em hostilidades militares” (Idem: 162)

TERRORISMO (1) – “Utilização ilegal da força ou da violência planeada contra pessoas ou património, na tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades para atingir objectivos políticos, religiosos ou ideológicos” (MC 472: 2002: 1-A-3).

TERRORISMO (2) – “The calculated use of unlawful violence or threat of unlawful violence to inculcate fear; intended to coerce or to intimidate governments or societies in the pursuit of goals that are generally political, religious, or ideological. The term «terrorist» refers to those who conduct terrorist acts” (NMSP – WOT, 2006: 37).

TERRORISMO (3) – “Acto que obedece a uma intenção de causar a morte ou graves danos corporais a civis não combatentes, com o objectivo de intimidar uma população ou obrigar um governo a levar a cabo, ou abster-se de levar a cabo, uma determinada acção” (Kofi Annan)¹.

TERRORIST EXTREMIST – “An extremist that uses terrorism – the purposeful targeting of ordinary people – to produce fear to coerce or intimidate governments or societies in the pursuit of political, religious, or ideological goals. Extremists use the terrorism to impede and undermine political progress, economic prosperity, the security and stability of the international state system, and the future of civil society” (NMSP – WOT, 2006: 37).

¹ RUIZ, Rosa, “Juntos Contra el Terrorismo”. Revista Espanhola de Defesa, Ano 18, nº 205, Março 2005: 34.



UNGORVENED SPACE – *“Territory lacking effective, organized, and/or responsible governance, affording secure sanctuary for illicit criminal organizations, terrorist network(s), and/or antigovernment paramilitaries. Includes under-governed areas within a country with a functioning government. Government may be witting or unwitting”* (Ibidem).

WEAPONS OF MASS DESTRUCTION OR EFFECT (WMD/E) – *“WMD/E relates to a broad range of adversary capabilities that pose potentially devastating impacts. WMD/E includes chemical, biological, radiological, nuclear, and enhanced high explosive weapons as well as other, more asymmetrical «weapons». They may rely more on disruptive impact than destructive kinetic effects. For example, cyber attacks on (...) commercial information systems or attacks against transportation networks may have a greater economic or psychological effect than a relatively small release of a lethal agent”* (Ibidem).



Apêndice 2

Diagrama de Indução



DIAGRAMA DE INDUÇÃO

Enuncia do do Tema	Questão Central	Questões Derivadas	Hipóteses	Confirmação das Hipóteses	Sínteses Conclusivas	Conclusões Finais	Resposta à Questão Central
As Forças Armadas nas operações de combate ao terrorismo internacional, narcotráfico e imigração ilegal, numa perspectiva de emprego conjunto.	Com vista à existência de uma capacidade nacional eficaz de prevenção e combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e à imigração ilegal, como caracterizar em termos de aplicação específica das FFAA e numa perspectiva conjunta, a natureza do seu empenhamento e as necessárias alterações e adaptações de âmbito legal, organizacional, doutrinário, de formação e de treino?	QD 1: Face às capacidades existentes, qual o empenhamento possível das FFAA, num quadro de uma participação eficaz e oportuna no combate aos novos tipos de ameaças?	→ Hip 1: As FFAA, enquanto detentoras de capacidades únicas, configuram um instrumento do Estado apto, capaz e indispensável para participar na prevenção na prevenção e combate a este tipo de ameaças.	Confirmada	Síntese Conclusiva Pag. 17	Conclusões Finais Pag: 38	<i>Efectivamente, parece-nos que, para dar corpo à existência de uma capacidade nacional eficaz de prevenção e combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e à imigração ilegal, torna-se necessário que, no âmbito específico do papel e empenhamento das FFAA, se promovam ajustamentos, adaptações e melhorias do quadro legal e organizacional, e de doutrina, de formação e de treino.</i>
		QD 2: No quadro da prevenção e combate a estas novas ameaças de cariz persistente e do papel exigido às FFAA, como enquadrar a sua acção no contexto nacional?	→ Hip 2: através da implementação de medidas adequadas ao nível global do Estado (legislativas, organizacionais, e de cooperação na área das informações) e ao nível militar (doutrina conjunta, comando e controlo, procedimentos, formação e treino) é possível às FFAA participar eficazmente na prevenção e combate a este tipo de ameaças.	Confirmada	Síntese Conclusiva Pag. 30		
		QD 3: Como caracterizar o quadro vigente que enforma a participação das FFAA, na ordem interna e externa, em operações de prevenção e combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e imigração ilegal?	→ Hip 3: Existem limitações, de ordem legal e funcional, que condicionam o emprego das FFAA, na ordem interna, em operações de prevenção e combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e à imigração ilegal.	Confirmada	Síntese Conclusiva Pag: 37		

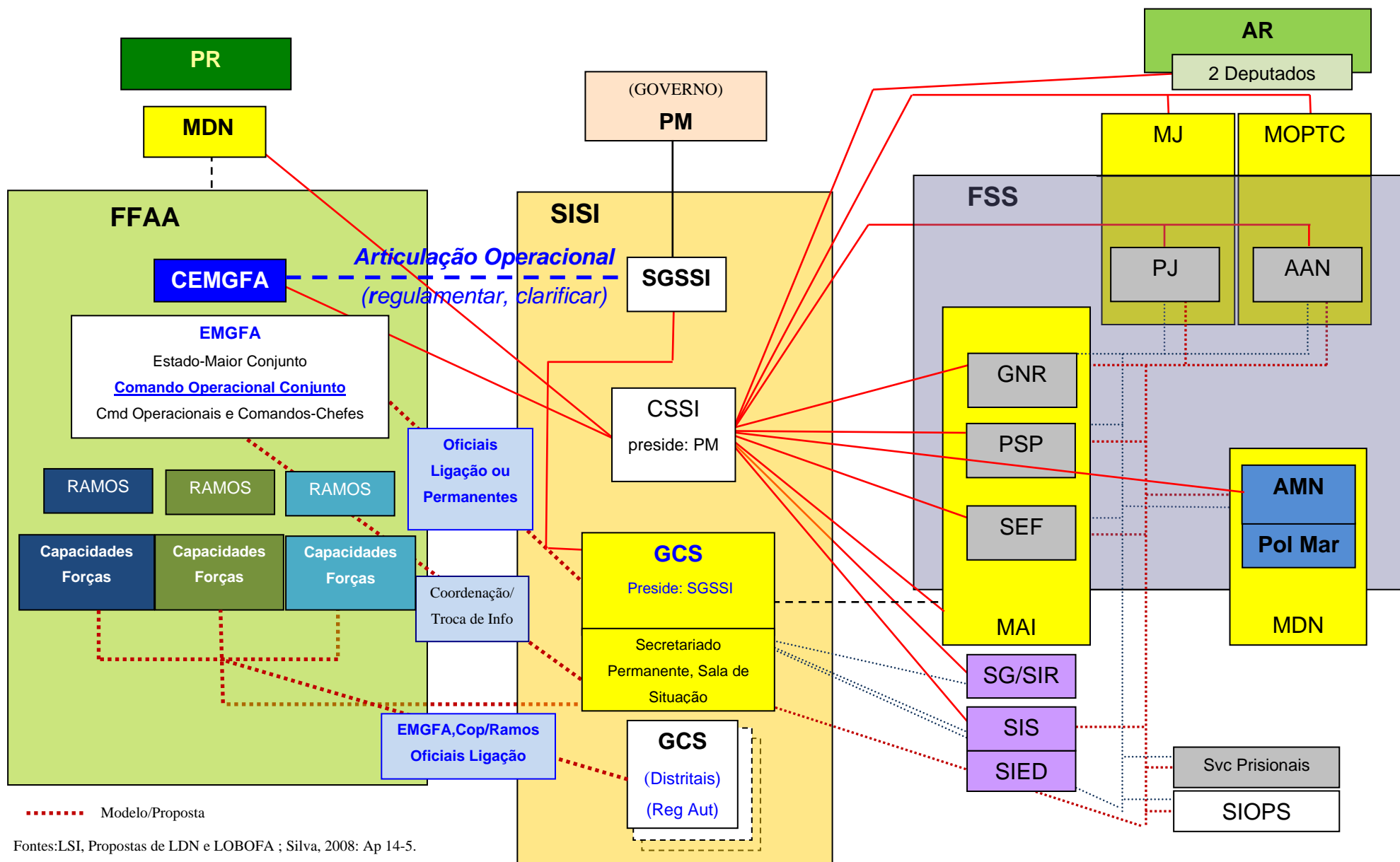


Apêndice 3

Diagramas de Modelo Conceptual



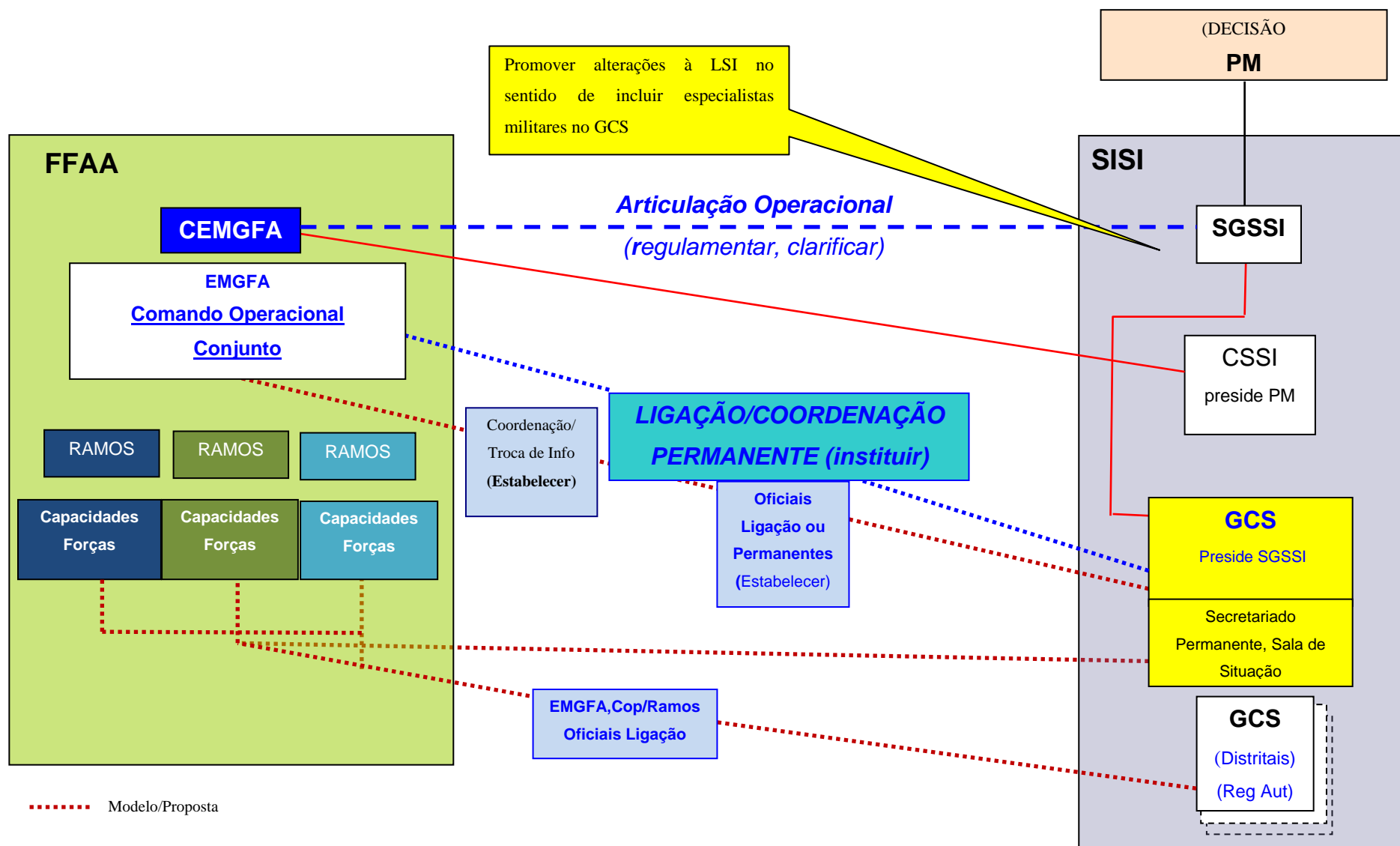
DIAGRAMA 1: SISTEMA INTEGRADO de SEGURANÇA INTERNA – PARTICIPAÇÃO das FFAA (Subsídios para um Modelo)



Fontes: LSI, Propostas de LDN e LOBOFA ; Silva, 2008: Ap 14-5.



DIAGRAMA 2: SISTEMA INTEGRADO de SEGURANÇA INTERNA – PARTICIPAÇÃO das FFAA (Subsídios para um Modelo)





NOTA EXPLICATIVA (LEGENDA)

FFAA (Estratégia Militar)

Ações a desenvolver

- CEMGFA participa no CSSI e assegura a “articulação operacional” com o SGSSI (Regulamentar e estabelecer protocolos).
- EMGFA (Comando Operacional Conjunto)
- Avaliação de MISSÕES e TAREFAS decorrentes dos **Planos Globais** elaborados ao nível do SISI com participação de especialistas militares do EMGFA e/ou dos Ramos.
- Tradução dos Planos Globais em **Planos Militares** de emprego de capacidades e meios militares.
- Preparação e emissão de **Directivas Operacionais Conjuntas**.
- Apresentação de **novas soluções organizativas** com vista ao combate eficaz às novas ameaças.
- Identificação e génese de **novas capacidades** e/ou **meios** operacionais.
- Levantamento de necessidades de **FORMAÇÃO, INSTRUÇÃO e TREINO**.
- Revisão **LPM** com vista à génese de eventuais novas capacidades com vista à participação eficaz no combate às novas ameaças.
- Produção de **DOCTRINA** conjunta com participação do IESM e Ramos (CTOE,...).
- Estabelecimento/coordenação de PROGRAMAS com vista à **INTEROPERABILIDADE** com as FSS.
- Estabelecimento de um compêndio de **ROE** claras e adequadas a este tipo de operações.
- Coordenação com os Ramos.
- Desenvolvimento de actividades de **Informações Militares** em coordenação com o SISI e SIR, SIS e SIED.
- Coordenação e acompanhamento permanente dos Oficiais de Ligação destacados no GCS/SISI.
- Coordenação/ligação permanente com os Comandos Operacionais dos Ramos.
- Participação nos **GCS REGIONAIS** e/ou **DISTRITAIS** através de elementos próprios ou dos Ramos das FFAA.
- Os **Ramos** participam na elaboração dos planos, na produção de doutrina, aprontam as forças necessárias e ministram formação instrução e treino.
- O **IESM** ministra formação e produz doutrina.

SISI (MACRO - ESTRUTURA INTERMINISTERIAL-NÍVEL GLOBAL DO ESTADO)

Ações a desenvolver

- **Acompanhamento permanente da Situação de Segurança** ao nível nacional e internacional.
- **Levantamento de cenários** em estreita coordenação/ligação com os Serviços de Informações.
- Estabelecer e colocar em funcionamento a “**SALA de SITUAÇÃO**” H/24, prevista na LSI.
- **Propor alterações legislativas** tendo em vista a inclusão de **especialistas militares na sua estrutura permanente (GCS)**.
- SGSSI assegura a “**articulação operacional**” com o CEMGFA, quando as FFAA colaborarem com as FSS, através da proposta de adequadas medidas regulamentares e estabelecimento de protocolos adicionais apropriados.
- Assegura a permanente e adequada **ligação/cooperação internacional**.
- Produz **PLANOS GLOBAIS** tendo em vista a acção concertada e coordenada dos diferentes factores do potencial estratégico do Estado, com vista às diferentes ameaças e situações em que possam materializar-se. Estes planos não foram até à data produzidos. Os planos franceses PIRATE e VIGIPIRATE poderão constituir uma boa referência sua produção.
- Assegura a **coordenação interministerial na elaboração dos Planos Globais de Contingência** e na **conduta global das operações**.
- Planeia e coordena a realização de grandes **exercícios** e/ou **SIMULACROS**.
- Introduce **ajustamentos aos Planos Globais de Contingência**.
- Planeia **novas acções de treino** e concebe e realiza novos exercícios e simulacros.
- GCS assegura a ligação permanente com o Comando Operacional Conjunto/EMGFA.
- Desenvolve e edifica os mecanismos que lhe permitam assumir-se como **ESTRUTURA NACIONAL de GESTÃO de CRISES**, aconselhando o PM (previsto na LSI, Disposições Finais).
- Proceda à criação de um **órgão especializado nas questões da Imigração ilegal** (ex: Espanha/Canárias).

Quadro Legal e Conceptual

Principais alterações a promover

- Elaboração de um Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN) estruturante da acção convergente e coordenada de todos os instrumentos do poder nacional. Deverá incluir uma **Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo Internacional e às novas ameaças** nas quais se incluem o narcotráfico e a imigração ilegal.
- Promover à alteração da CRP, no sentido de **agilizar o processo de decisão de emprego de meios militares na ordem interna** (que actualmente envolve a declaração de um estado de excepção envolvendo os 3 órgãos de soberania).
- **Alteração do critério da “ameaça ou agressão externas”**, como determinante da aplicação das FFAA na ordem interna. As **FSS** pelo facto de habitualmente se encontrarem dimensionadas para fazer face a situações quotidianas de ordem pública, **rapidamente se vêem excedidas nas suas capacidades**. Por outro lado, dada a elevada **intensidade e perigosidade** de actuação das novas ameaças, muito particularmente do **terrorismo internacional**, as **FSS não detêm capacidades suficientemente robustas para lhes fazerem face com a necessária eficácia**. Assim justificando o emprego das FFAA, também na ordem interna e de forma complementar, como derradeiro recurso disponível, capaz de as enfrentar.
- Adequar todo o edifício legislativo estruturante do emprego das FFAA às alterações promovidas ao texto constitucional e ao CESN.
- **Criar e desenvolver a Autoridade Aeronáutica Nacional (AAN)** em moldes semelhantes à Autoridade Marítima Nacional.(situações futuras, como a vida durante o Euro 2004, serão mais facilmente coordenadas).



Lisboa, 17 de Abril de 2009

O AUDITOR

ISIDRO de MORAIS PEREIRA

Coronel de Infantaria